

LES CONDITIONS D'ADMISSION AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES

**Pour les chefs et les autres membres
des missions diplomatiques**

Etude comparée de la pratique des Etats.

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

Souheil RUSTOM

DE

HAMA (SYRIE)

THÈSE N° 527

IMPRIMERIE GENEVOISE

GENÈVE

1957

LES CONDITIONS D'ADMISSION AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES

Pour les chefs et les autres membres
des missions diplomatiques

Etude comparée de la pratique des Etats.

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

Souheil RUSTOM

DE

HAMA (SYRIE)



THÈSE N° 527

IMPRIMERIE GENEVOISE

GENEVE

1957

La Faculté de Droit autorise l'impression de la présente dissertation sans entendre émettre par là aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées.

Genève, le 11 décembre 1957.

Le Doyen : Jean GRAVEN.

THÈSE N° 527.

A MES CHERS PARENTS

AVANT-PROPOS

Le sujet de notre thèse est l'étude des conditions d'admission des chefs et des membres subalternes des missions diplomatiques aux privilèges et immunités.

Le but que nous nous sommes donné est d'étudier avant tout la pratique actuelle des Etats; or, dès le commencement de notre travail nous avons rencontré les plus grandes difficultés. Nous nous sommes en effet heurté au manque d'information ou au caractère particulier de notre matière.

Certains Etats n'ont jamais répondu à nos demandes, bien que nous leur ayons adressé plusieurs lettres; d'autres se sont excusés de n'avoir pas de cas pratiques concernant notre sujet. Enfin nous n'avons pas pu parfois donner d'exemples récents; par exemple, en ce qui concerne l'agrément des chefs de mission, les motifs de refus d'agrément étant tenus secrets, nous avons dû nous en tenir à des exemples anciens. Malgré cela, et tout en priant le lecteur de nous en excuser, nous espérons avoir atteint notre but, qui est de donner une classification, aussi exacte que possible, des conditions essentielles et non essentielles d'admission des chefs et des membres subalternes des missions diplomatiques aux privilèges et immunités auxquels ces agents ont droit.

Enfin, notons que nous n'avons pas parlé des membres des délégations permanentes auprès des organismes internationaux, ni des fonctionnaires de ces organismes. Un tel sujet mériterait une étude particulière.¹

¹ Il faut noter que, les relations diplomatiques entre Etats et organisations internationales étant régies dans la plupart des cas par des conventions spéciales, pour cette raison la commission du droit international n'a pas étudié ce problème dans sa tentative de codification des relations et immunités diplomatiques. Voir : *Nations Unies*, Rapport de la Commission du Droit international du 23 avril au 28 juin 1957. Assemblée Générale. Documents officiels : douzième session, supplément n° 9 (A/3623).

Avant d'aborder notre travail, nous tenons à remercier les différents services du Protocole qui ont bien voulu répondre à nos questions par écrit, ou nous recevoir, comme le service du Protocole à Berne. Nous leur sommes reconnaissant de nous avoir fourni des renseignements que nous n'aurions pu trouver nulle part ailleurs. Nous remercions également toutes les personnes qui nous ont aidé au cours de notre travail, en particulier celles qui nous ont dirigé et nous ont donné encouragements et conseils.

CHAPITRE PREMIER

GENERALITES

A. — INTRODUCTION HISTORIQUE

On a dit que : « la diplomatie est aussi ancienne que les peuples eux-mêmes ». ¹ En effet, l'histoire nous montre que de tout temps il a existé des envoyés diplomatiques. ²

Si nous commençons notre étude par les peuples de l'Iliade et de l'Odyssée, nous remarquons que ces peuples échangeaient déjà des ambassadeurs. Ulysse, dans sa jeunesse, fut envoyé en ambassade à Messène, Priam chez les Thraces, Tydée, père de Diomède, à Thèbes. ³ Mais ces ambassadeurs couraient des risques, car on ignorait encore ce que nous appelons aujourd'hui les privilèges et immunités diplomatiques.

Cependant, dès la plus haute Antiquité, les ambassadeurs étaient considérés comme sacrés et inviolables. Ce principe avait une origine religieuse; cela nous est prouvé par une réponse d'Achille à l'envoyé d'Agamemnon : « Sois le bienvenu, messager de Zeus et envoyé des hommes, approche et chasse toute crainte de ton esprit ». ⁴ On pourrait trouver maints autres exemples.

Lorsque ce caractère sacré, cette inviolabilité n'étaient pas respectés, le coupable subissait le plus dur châtement, si réparation n'avait pas été faite. Marigny ⁵ nous rapporte que Gengis-Khan, voulant établir le commerce de ses Etats avec la Perse, avait envoyé un ambassadeur accompagné d'une caravane de marchands à Mohamed Cotbeddin, sultan de Khovarezm. Le sultan fit périr l'ambassadeur et les marchands. Gengis-Khan demanda réparation de ce massacre, et n'obtenant pas satisfaction, prit les armes et conquît tout l'Empire de Khovarezm. Nous pouvons rappeler aussi le massacre des envoyés d'Alexandre le Grand par les Tyriens. En réponse à cette violation du droit des gens, celui-ci fit le siège de la ville phénicienne, en fit passer tous

¹ Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens*, 1923, p. 79.

² Voir Stuart, *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*. Extrait du *Recueil des Cours*, Paris, 1935, p. 5.

³ Audinet E., *Les traces du droit international dans l'Iliade et dans l'Odyssée*. Revue générale de droit international public, Paris, 1914, p. 30.

⁴ Cité par Heddaya, *Les immunités des agents diplomatiques*, 1932, p. 12.

⁵ Rapporté par Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 1931-1932, t. I, p. 493; d'après Marigny, *Histoire des Arabes*, t. II, p. 105.

les habitants au fil de l'épée et ruina leur ville.⁶ L'état de la civilisation à ce moment, et l'horreur qu'à toujours inspirée tout attentat contre les ambassadeurs, font comprendre ces représailles.

Les anciennes républiques de Grèce et de Rome nous ont laissé des témoignages de la vénération où elles tenaient les ambassadeurs. A Athènes, lorsqu'un ambassadeur mourait pour la défense des intérêts de son pays, on lui élevait une statue. Et Pradier-Fodéré⁷ nous rapporte que Philippe, roi de Macédoine, ayant un jour menacé de mort un ambassadeur athénien, ce dernier avait noblement bravé cette violence, en répondant qu'« au lieu d'un corps périssable sa patrie lui rendait une effigie immortelle ». Rome nous offre maints exemples de la rigueur des peines qu'infligeait le Sénat romain pour atteinte à la dignité des personnes revêtues du caractère diplomatique. Les coupables étaient livrés aussitôt à la nation outragée dans la personne de ses envoyés, pour que cette dernière en tirât une légitime vengeance.

Mais tout cela n'empêcha pas, par exemple, le Sénat athénien de condamner à mort des ambassadeurs pour n'avoir pas suivi dans leur voyage la route qui leur avait été prescrite; ou qu'Antoine soumette à un supplice infâmant, un envoyé romain qui avait refusé de se prosterner devant Cléopâtre.⁸ Des cas pareils ne sont, cependant, que des exceptions à un principe universellement admis et reconnu par tous les peuples et toutes les nations depuis la plus haute Antiquité. Nous pouvons donc dire que le caractère sacré, l'inviolabilité des ambassadeurs chez les Anciens étaient de règle, et que la violation de ce principe n'était que l'exception, et que cette exception était toujours suivie des plus terribles châtiments.

Ce principe antique est allé s'affirmant de plus en plus si nous laissons de côté les quelques violations qu'il a subies. Cette acceptation générale de la règle nous est prouvée par la pratique des Etats et la rigueur des répressions, par les lois, les traités et les opinions des auteurs.

En 1500, des bandits, ayant dévalisé l'ambassadeur de France à Rome, furent pendus et exposés en public.⁹ En 1708, la Russie livra un de ses sujets qui avait insulté l'envoyé britannique. En

⁶ Odier, *Des privilèges et immunités des agents diplomatiques en pays de chrétienté*, 1890, p. 33.

⁷ Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2^e édition, 1899, t. II, pp. 1 et 2; Voir Genet, *op. cit.*, t. I, p. 494.

⁸ Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 2; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 494.

⁹ Cité par Heddaya, *op. cit.*, p. 19.

1728, la Suède condamna à mort un suédois pour avoir insulté publiquement l'ambassadeur de Louis XV.¹⁰ Vattel¹¹ nous rapporte aussi que « de jeunes débauchés, dans une ville suisse, ayant insulté, pendant la nuit, l'hôtel du ministre d'Angleterre, sans savoir qui y logeait, le magistrat fit demander à ce ministre quelle satisfaction il désirait ». Le ministre eut la bienveillance de répondre « que c'était au magistrat de pourvoir comme il l'entendrait à la sécurité publique; mais que quant à lui en particulier, il ne demandait rien, ne se tenant point pour offensé par des gens qui ne pouvaient l'avoir eu en vue, puisqu'ils ne connaissaient pas sa maison ».¹²

D'autre part, des lois ont été promulguées qualifiant les actes commis à l'encontre des agents diplomatiques, de délits criminels. Wicquefort¹³ nous rapporte une loi hollandaise de 1651 qui défendait à tous « d'offenser, endommager, injurier de paroles, de fait ou de mine, les ambassadeurs, résidents, agents ou autres ministres des rois, princes, républiques, ou autres ayant la qualité de ministres publics, ou leur faire injure ou insulte directement, ou indirectement, en quelque façon ou manière que ce puisse être, en leurs personnes, gentilshommes de leur suite, valets, maisons, carrosses, etc..., à peine d'être punis corporellement comme violateurs du droit des gens et perturbateurs du repos public ». En outre, les anciens Etats généraux des Provinces-Unies ont rendu plusieurs ordonnances; la plus célèbre est l'édit du 7 septembre 1679¹⁴, ainsi conçu : « Les personnes, domestiques et biens des ambassadeurs et ministres étrangers qui arrivent, résident ou passent dans ce pays et y contractent des dettes ne peuvent, ni à leur arrivée, ni pendant leur séjour, ni au moment de leur départ, être arrêtés, détenus et saisis par suite des dettes contractées dans le pays. Les nationaux peuvent se régler, en conséquence, avec les ambassadeurs et domestiques ». En 1709, l'Angleterre proclama l'« Act 7 Anne », pour la défense des privilèges des ambassadeurs et autres envoyés des princes et des Etats étrangers. Les Etats-Unis prirent les mêmes dispo-

¹⁰ Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 5 et 6.

¹¹ Vattel, *Droit des gens*, t. II, liv. IV, chap. VII, paragr. 82, p. 316; cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 6; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 496; Perrenoud, *Régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, 1949, p. 110.

¹² Pour d'autres exemples, voir spécialement Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 496 et ss.

¹³ Wicquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, 2^e édition, Amsterdam, 1730, liv. I, sect. II.

¹⁴ Cf. Laurent F., *Le droit civil international*, 1880, t. III, p. 10; cité par Perrenoud, *op. cit.*, p. 16.

sitions légales.¹⁵ L'article 296 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937, actuellement en vigueur, est conçu de la manière suivante : « Celui qui, publiquement, aura outragé un Etat étranger dans la personne de son chef, de son agent diplomatique ou dans son gouvernement sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende. » Par contre, d'autres Etats n'ont pas réglé la question des privilèges et immunités diplomatiques par voie de législation interne, mais ont accepté le principe tel qu'il est déterminé par le droit international. Une loi de Haïti, par exemple, déclare que le statut des envoyés diplomatiques est régi par le droit des gens, les usages des nations ou les traités politiques.¹⁶

Ainsi, à partir du XVII^{me} siècle, quelques traités ont été signés entre certains Etats, qui contenaient des dispositions relatives aux privilèges et immunités diplomatiques. Un traité de paix, d'amitié et de commerce conclu en 1623 entre Jacques I^{er}, roi d'Angleterre et Michel Feodorowicz, grand-duc de Russie, prévoyait pour certains échanges diplomatiques des privilèges et immunités. D'autres traités conclus entre la Grande-Bretagne et le Danemark en 1670, la Grande-Bretagne et le Portugal en 1809¹⁷, la Grande-Bretagne et la Sublime Porte en 1809, l'Angleterre et le Mexique en 1826, les Pays-Bas et le Brésil en 1828, et les Pays-Bas et la Colombie en 1829, contenaient des dispositions analogues. Un traité de commerce et d'amitié négocié entre la France et la Perse en 1855 contenait une clause accordant aux diplomates des deux pays des privilèges et immunités. Les Conventions conclues en 1858 entre les Etats-Unis et la Chine, entre la France et la Chine, contenaient des stipulations semblables.¹⁸ Enfin, comme exemple récent, mentionnons l'Accord provisoire du 4 juillet 1946 entre les Etats-Unis et les Philippines, relatif « aux relations amicales entre les deux pays et à leur représentation diplomatique et consulaire ».¹⁹

Quelle était l'opinion des auteurs ? Ceux-ci sont-ils unanimes à prévoir pour les envoyés diplomatiques un statut privilégié ?

En 1584, l'ambassadeur d'Espagne à Londres fut accusé de conspiration contre la Reine Elisabeth. Le juriste Gentilis fut

¹⁵ Cf. Stuart, *op. cit.*, p. 45; voir Genet, *op. cit.*, t. I, p. 495; Hurst Cecil, *Les immunités diplomatiques*. Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1926, II, p. 138.

¹⁶ Hurst, *op. cit.*, p. 137 et note 2.

¹⁷ Cité par Stuart, *op. cit.*, p. 44.

¹⁸ Cité dans le « *Mémoire relatif à la codification internationale en matière des relations et immunités diplomatiques* ». Nations Unies, A/CN. 4/98, 21 février 1956, pp. 13 et 14.

¹⁹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 6, 1947, n° 86. L'article 3 de cet accord stipule : « Les représentants diplomatiques de chacune des parties contractantes jouiront sur les territoires de l'autre des privilèges et immunités accordés par le droit international généralement reconnus... ».

consulté. Cet auteur fut d'avis que, même dans un cas aussi grave, on ne pouvait mettre à mort un ambassadeur étranger, et que le seul droit qu'on eût à son encontre était de le renvoyer hors du territoire anglais et de porter plainte devant le Roi d'Espagne. Et Gentilis continue en disant : que le Souverain, qui viole le droit des envoyés d'un prince, n'a pas à espérer le respect des siens. Et non seulement les ambassadeurs eux-mêmes sont sacrés, mais aussi leur suite, leurs biens et leur demeure.²⁰

Montesquieu s'exprime ainsi : « Le droit des gens a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs, et la raison, tirée de la nature de la chose, n'a pas permis que ces ambassadeurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie, et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir. Ils peuvent souvent déplaire, parce qu'ils parlent pour un homme indépendant. On pourrait leur imputer des crimes s'ils pouvaient être punis pour des crimes; on pourrait leur supposer des dettes, s'ils pouvaient être arrêtés pour dettes. Un Prince, qui a une fierté naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui aurait tout à craindre ! Il faut donc suivre, à l'égard des ambassadeurs, les raisons tirées du droit des gens et non pas celles qui dérivent du droit politique. Que s'ils abusent de leur être représentatif, on le fait cesser en les renvoyant chez eux : on peut même les accuser devant leur maître, qui devient par là leur juge ou leur complice ».²¹

« ...Il importe », dit Vattel,²² « qu'il n'ait point de pièges à redouter, qu'il ne puisse être distrait de ses fonctions par aucune chicane... Il faut donc qu'il soit indépendant de l'autorité souveraine et de la juridiction du pays ».

Citons enfin Calvo²³, qui déclare : « Le droit des ministres publics de jouir de ce privilège — l'inviolabilité — est fondé non pas sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet sans une inviolabilité personnelle illimitée, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident, et leur caractère

²⁰ Cité par Morton, Charles, *Les privilèges et immunités diplomatiques*, 1927, pp. 27 et 28; Heddaya, *op. cit.*, pp. 21 et 22.

²¹ Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXVI, chap. XXI. Cité par Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, 3^e partie, p. 58; Dupuis, *Les relations internationales*, Cours de La Haye, 1924, I, p. 298; Odier, *op. cit.*, p. 24; Hurst, *op. cit.*, p. 122; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 488.

²² Vattel, *Droit des gens*, liv. IV, chap. VII, paragr. 92, pp. 324 et ss.; cité par Odier, *op. cit.*, p. 25; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 58 et 59; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 489.

²³ Calvo, *Dictionnaire de droit international public et privé*, 1885, t. I, p. 404.

serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions ».

D'après ces extraits d'auteurs faisant autorité, nous savons quelle était l'opinion généralement admise par la plupart des juristes.

Mais à côté de ce courant, un autre s'est formé qui a réclamé la disparition en entier des privilèges et des immunités accordés aux envoyés diplomatiques. Les partisans ²⁴ de ce système disent qu'autrefois, dans les siècles de pillage et de meurtre, ces privilèges avaient leur raison d'être, mais qu'aujourd'hui dans un monde civilisé ils sont superflus et même nuisibles.

Ce système, qui tend à mettre sur un niveau d'égalité les agents diplomatiques et les simples particuliers, semble inacceptable. ²⁵ Ainsi que le dit Hurst : « Si l'on tentait demain d'abolir d'un commun accord les privilèges et immunités diplomatiques, on se trouverait après-demain devant la nécessité de les rétablir ». ²⁶

Après ce bref coup d'œil sur la pratique, les lois, les traités et les opinions des auteurs, nous pouvons affirmer que, dans le passé comme dans le présent, toutes les nations ont reconnu et accordé aux envoyés diplomatiques un statut privilégié.

B. — FONDEMENT DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES.

Si d'une manière générale ²⁷, tous les auteurs ont accordé un statut privilégié aux agents diplomatiques, ils se sont divisés cependant à propos de son fondement.

²⁴ Cf. Odier, *op. cit.*, p. 27, qui cite les noms les plus connus des partisans de ce système : Laurent, Pascal Fiore, Esperçon; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. I, p. 419, qui cite Christian Wolff, Henri et Samuel de Cocceji, Antonio de Vera, Rotteck, etc...

²⁵ Pour les opinions des partisans de ce système et leur critique, voir Odier, *op. cit.*, pp. 26 et ss.; Patau P., *De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires*, 1910, pp. 134 et ss.

²⁶ Hurst, *op. cit.*, p. 122.

²⁷ Nous disons « d'une manière générale », parce qu'il y a, comme nous l'avons vu plus haut, des auteurs qui refusent d'accorder un statut privilégié aux agents diplomatiques. Parmi ces auteurs nous pouvons citer Carnazza-Amari, qui déclare : « Le progrès de la civilisation faisant peu à peu disparaître l'inimitié soupçonneuse des Nations, restreindra sans cesse la sphère d'activité du diplomate échappant à la souveraineté locale. Et si l'on songe aux rapports de solide amitié et de fraternelle harmonie des peuples de l'avenir, on voit le champ d'action du ministre étranger se restreindre encore, et par conséquent diminuer le nombre de ses immunités. Il y a plus, il faut espérer qu'il n'y aura plus aucune différence entre un fonctionnaire national et un envoyé étranger. Dès que l'un et l'autre poursuivront

Une première thèse fonde les privilèges et immunités diplomatiques sur la théorie de l'extraterritorialité.²⁸ En effet, Grotius²⁹ déclare que, de même que par une espèce de fiction, l'ambassadeur est considéré comme la personne même de son maître, ainsi encore, il est supposé par une fiction semblable se trouver en dehors du territoire dans lequel il exerce ses fonctions, de sorte qu'il ne dépend pas de la loi civile de l'Etat étranger au sein de qui il demeure.

Mais cette théorie a été très critiquée³⁰ et la plupart³¹ des internationalistes contemporains la repoussent.³²

Une deuxième thèse voit le fondement des privilèges dans la théorie de l'inviolabilité, qui consiste à dire que tous les privilèges et immunités diplomatiques découlent du droit de l'inviolabilité des agents diplomatiques.

Le partisan le plus énergique de cette théorie fut Fauchille qui déclare : « ...sans une inviolabilité personnelle, absolue, illimitée, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident, et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions. Un ministre étranger serait fort embarrassé pour s'acquitter de sa mission avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain auprès duquel il réside ».

Il termine en disant que : « le principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques domine toute la matière. C'est une des plus

le même but et rechercheront le bien des Nations qu'ils représentent, le besoin d'exemptions particulières ne se fera plus sentir et il sera possible à chacun d'eux de remplir, à l'ombre des lois locales, avec une entière liberté et la plus complète indépendance, la mission dont il aura été chargé. » Carnazza-Amari, *Traité de droit international*, t. III, p. 95; cité par Yeh, *Les privilèges et immunités des agents diplomatiques à l'égard des Etats tiers*, 1938, p. 11.

²⁸ Heyking classe les partisans de cette théorie en deux groupes : ceux du premier groupe l'adoptent sans réserve, ce sont : Phillimore, Travers Twiss, H. B. Oppenheim, Foelix, G. F. Martens, Kent, Weathon, Oke Manning, Charles de Martens, Miruss, Bello, Harburger, Calvo, Berner, Vesque de Puttingen, Merlin, Gottschalk, L. Oppenheim. Ceux du second groupe ne se servent de cette théorie que par une expression métaphorique, ce sont : Mazquardsen, Frédéric de Martens, Bluntschili, Kaltenborn, Bulmerincq, Heffter, Alt, Shmelzing, Neumann, Zorn, Binding, Bar, Klüber, Geffeken, Stroock, Satow, Heyking A., *L'extraterritorialité et ses applications en Extrême-Orient*. Recueil des cours de l'Académie de droit international. vol. II, 1925, pp. 254-255.

²⁹ Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, liv. II, chap. XVIII.
³⁰ Voir l'excellente critique de Hurst, *op. cit.*, pp. 145 et ss.; voir aussi Noël Henry, *Une nouvelle critique de la fiction d'extraterritorialité des diplomates*. Journal de droit international, *Clunet*, 1927, pp. 983 et ss.

³¹ Parmi les auteurs contemporains qui défendent encore cette théorie, il convient de citer Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 417-422. Et pour la critique des opinions de Genet, voir spécialement Heddaya, *op. cit.*, pp. 30 et ss.

³² Voir Guggenheim, *Traité de droit international public*, 1953, t. I, p. 496; Perrenoud, *op. cit.*, pp. 16 et ss.; Morton, *op. cit.*, pp. 32 et ss., etc.

anciennes manifestations du droit international. C'est le privilège fondamental : les autres en découlent comme des corollaires ou s'y rattachent comme des accessoires ».

Il ajoute dans un autre paragraphe que : « Le seul principe fondamental est celui d'inviolabilité, fondé sur la liberté de parole, nécessaire, indispensable au ministre public. De ce principe, les diverses immunités diplomatiques découlent comme de logiques conséquences ». ³³

Mais cette théorie qui est, bien entendu, meilleure que la première, puisqu'elle se base sur une réalité, sur une nécessité et non pas sur une fiction, a été elle aussi combattue et repoussée parce qu'on ne pouvait pas faire de l'inviolabilité l'unique fondement de tous les privilèges et immunités diplomatiques et considérer tous les autres comme accessoires ou corollaires. ³⁴

Une troisième thèse voit le fondement des privilèges dans la théorie de l'indépendance, qui consiste à dire que tous les privilèges et immunités découlent de l'indépendance nécessaire aux agents diplomatiques pour l'accomplissement de leur mission.

L'un des partisans de cette théorie fut Pinheiro-Ferreira ³⁵ qui déclare : « Au lieu donc de recourir à cette stérile fiction, fiction d'exterritorialité, les publicistes auraient dû examiner le véritable fondement des immunités et exemptions qui sont dues au diplomate étranger, car ils ne sauraient disconvenir que, parmi celles qu'on leur accorde, les unes sont rigoureusement dues à leurs caractère diplomatique, tandis que d'autres ne sont qu'une suite des égards que les gouvernements se plaisent à leur témoigner, comme un gage de leurs dispositions amicales envers leurs souverains.

« Faute d'avoir fait cette distinction, les publicistes, et d'après eux, les diplomates ont prétendu faire un devoir aux gouvernements de ce qui n'est qu'une générosité de leur part.

« Il est vrai que tous les publicistes s'accordent à chercher l'origine de ces immunités dans l'indépendance où l'agent diplomatique doit être du gouvernement avec lequel il est chargé de négocier...

« Chargé de l'importante mission de mettre un terme aux désastres de la guerre, ou du soin non moins important de main-

³³ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 63 et ss.

³⁴ Voir la critique de Yeh, *op. cit.*, p. 16; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 417 et ss.; en particulier le n° 393, dans lequel il critique la théorie de l'inviolabilité et de l'indépendance.

³⁵ Voir la note de Pinheiro-Ferreira, sous la paragr. 215, du *Précis du droit des gens de l'Europe*, de G. F. Martens, édition 1864, t. II, p. 106. Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 11 et ss.; Yeh, *op. cit.*, pp. 16 et ss.

tenir la paix entre les deux Etats, l'envoyé est naturellement en butte aux intrigues et embûches des partis intéressés à la continuation de la guerre, ou à l'interruption de la bonne intelligence qui subsiste entre les deux Nations. Il y a toujours, en outre, dans tous les pays, un certain nombre d'hommes puissants prévenus contre tous les étrangers en général, mais particulièrement contre les membres du corps diplomatique qu'ils considèrent comme autant d'agents payés pour travailler contre les intérêts du pays où ils sont envoyés.

« Il fallait donc que la loi des nations entourât d'une protection toute particulière les agents diplomatiques, pour suppléer à l'appui qu'ils ne devaient s'attendre à trouver ni dans la loi civile, ni dans les magistrats, ainsi que l'attestent d'innombrables faits pris dans l'histoire de tous les temps et de toutes les Nations.

« C'est en conséquence de ces prévisions qu'on a admis, au nombre des privilèges du droit des gens positif, en Europe, l'immunité de la personne et de la demeure, ainsi que des équipages et des effets de l'ambassadeur. »

Cette théorie, comme les deux précédentes, fut également l'objet de sérieuses critiques, et elle a été rejetée par la doctrine moderne.³⁶

Si toutes les théories que nous venons de voir ont été critiquées, combattues et abandonnées par la doctrine, quel est donc le fondement des privilèges et immunités accordés aux agents diplomatiques ?

Les internationalistes modernes voient le fondement du statut privilégié accordé aux agents diplomatiques dans l'objet même que poursuivent les missions diplomatiques. Cet objet n'est autre que le maintien de bonnes relations entre les Etats, autrement dit la paix mondiale que tous les Etats cherchent et ont intérêt à assurer. Or, pour assurer cette paix, les agents diplomatiques doivent être libérés de la soumission à la juridiction de l'Etat accréditaire. Guggenheim déclare que : « La liberté d'action se fonde alors sur les nécessités du service public international ». ³⁷ C'est donc dans l'intérêt de toutes les nations, dans l'intérêt mondial, que les agents diplomatiques jouissent d'un statut privilégié.

Cette thèse ne peut, à la vérité, fonder que les privilèges et immunités essentiels à l'accomplissement de la mission diplomatique, comme par exemple l'inviolabilité et l'immunité de juri-

³⁶ Voir pour la critique, Yeh, *op. cit.*, p. 18; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. I, p. 421.

diction. Mais alors quel est le fondement des autres privilèges et immunités qui ne sont pas essentiels à l'accomplissement de la mission, comme par exemple le droit de culte privé et l'exemption des droits de douanes pour les objets destinés à l'usage exclusif de l'agent ? Si les privilèges et immunités non essentiels sont accordés ou ne sont pas accordés aux agents diplomatiques, le fonctionnement continu et régulier de la mission ne sera pas affecté. Aussi, le seul fondement des privilèges non essentiels ne peut résider que dans la courtoisie internationale. Ceux-ci sont accordés ou bien par le consentement tacite ou exprès des Etats, ou bien par réciprocité.

Nous pouvons donc conclure en disant que les privilèges et immunités diplomatiques ont un double fondement : la théorie du service public ou de la nécessité de fonction et la courtoisie internationale.³⁸

C. — PERSONNES BÉNÉFICIAIRE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES

Les membres d'une mission diplomatique qui bénéficient des privilèges et immunités, dans une plus ou moins large mesure selon leur fonction, se divisent en quatre catégories.

1. *Le chef de mission.*

D'après la classification fixée par le règlement de Vienne du 19 mars 1815 et par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818,³⁹ les chefs des missions diplomatiques sont répartis entre eux en quatre classes :⁴⁰

³⁷ Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 496.

³⁸ Cf. Perrenoud, *op. cit.*, pp. 22 et ss.; pp. 55 et ss.; Morton, *op. cit.*, pp. 40 et ss.; Yeh, *op. cit.*, pp. 18 et ss., etc...

³⁹ Voir Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 491 et note 4.

⁴⁰ Le projet de codification sur les relations et les immunités diplomatiques, réparti les chefs de missions diplomatiques en deux classes.

En effet, l'article 7 de ce projet stipule :

« Les chefs des missions sont partagés en deux classes :

a) celle des ambassadeurs, légats ou nonces, accrédités auprès des chefs d'Etats;
b) celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères. »

Voir Sandström A. E. F., *Relations et immunités diplomatiques*. Rapport (projet de codification présenté par -, rapporteur spécial de la commission du droit international. U. N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

D'autre part, le rapport de la commission du droit international partage les chefs des missions diplomatiques en trois classes. L'article 10 de ce rapport stipule :

Première classe :

Ambassadeur; ⁴¹

Nonce apostolique : envoyé permanent du Saint-Siège;

Légat du Pape : envoyé extraordinaire qui remplit une fonction temporaire. ⁴²

Deuxième classe :

Envoyé extraordinaire;

Ministre plénipotentiaire et envoyé extraordinaire;

Internonce du Pape.

Comme les agents de la première classe, ils sont accrédités près du chef de l'Etat lui-même.

Troisième classe :

Ministre résident. ⁴³

Quatrième classe :

Chargé d'affaires.

Les chargés d'affaires sont accrédités seulement auprès du Ministre des Affaires étrangères.

Seule, la République socialiste fédérative soviétique russe, d'après le décret du 4 juin 1918, renonça à la classification du règlement de Vienne et du protocole d'Aix-la-Chapelle, en donnant un rang uniforme pour ses agents diplomatiques; ceux-ci portent le titre de « représentants plénipotentiaires ». Mais, la Russie a pris l'habitude d'indiquer dans les lettres de créance après les mots représentants plénipotentiaires, entre parenthèses, le titre de

« Les chefs de missions sont répartis en trois classes, à savoir :

- a) celle des ambassadeurs, légats ou nonces accrédités auprès des chefs d'Etats;
- b) celle des envoyés, ministres ou autres personnes accréditées auprès des chefs d'Etats;
- c) celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères. »

Voir Nations Unies : *Rapport de la commission du droit international sur les travaux de sa neuvième session du 23 avril au 28 juin 1957. Assemblée générale, documents officiels : 12^e session, supplément n° 9 (A/3623).*

⁴¹ Jadis, les ambassadeurs étaient envoyés seulement par les grands Etats, et habituellement accrédités près des grands Etats seulement. Mais dans la pratique actuelle des Nations, les ambassadeurs sont envoyés et reçus par les grandes comme par les petites Puissances.

Il faut noter que les ambassadeurs des Puissances catholiques cèdent le pas et le rang aux nonces apostoliques.

⁴² Sur le caractère représentatif de la première classe, voir Guggenheim, *op. cit.*, p. 492, note 2; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, n°s 670 et 671, pp. 44 et ss.

⁴³ En Suisse, depuis 1940, il n'y a plus d'agents diplomatiques de troisième classe.

l'agent, conformément au règlement de Vienne, cela pour éviter des difficultés dans les questions de préséance.⁴⁴

La détermination de la classe du chef de mission est de la compétence exclusive de l'Etat qui accrédite l'agent diplomatique.⁴⁵ D'habitude les Etats n'échangent que des agents de la même classe; des exceptions cependant peuvent toujours exister.⁴⁶ Mais au point de vue des privilèges et immunités, la classe de l'agent diplomatique n'a aucune importance, car ce qui importe c'est sa fonction et c'est à cette fonction que se rattache la jouissance des privilèges et immunités diplomatiques et non pas au titre qu'il porte.⁴⁷ Ainsi, les agents diplomatiques, quelle que soit la classe à laquelle ils appartiennent jouissent, à égalité, du même traitement privilégié, et les distinctions qui peuvent avoir lieu sont seulement du domaine du cérémonial et de la préséance.

2. *Le personnel officiel de la mission.*

Les personnes composant le personnel officiel d'une mission diplomatique sont : les conseillers, les secrétaires, les attachés d'ambassade ou de légation, les attachés militaires, navals, aéronautiques, économiques, commerciaux, financiers, agricoles, culturels, de presse, pour l'émigration, etc..., les auditeurs ou secrétaires de nonciatures, les chanceliers, les courriers, etc. Ajoutons aussi les médecins, les aumôniers et les interprètes, pour autant que ces personnes sont nommées par leur gouvernement.

Hurst⁴⁸ ajoute à ces personnes, le personnel de bureau dépendant de la mission, les archivistes, les sténographes, les dactylographes et les portiers. Mais nous pouvons dire que cette extension, propre à l'Angleterre, est loin d'être générale.⁴⁹

Les conseillers sont les collaborateurs immédiats du chef de mission; ils le remplacent dans diverses occasions, et c'est le conseiller qui prend le titre de « chargé d'affaires ad interim » en l'absence du chef. Et ce sont eux qui rédigent les rapports, les dépêches, dressent les actes d'état civil.

⁴⁴ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 42.

⁴⁵ Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 492; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, n° 673, p. 45.

⁴⁶ La Suisse, par exemple, jusqu'au début de l'année 1957, n'accréditait qu'un ministre plénipotentiaire à Paris, tandis que la France était représentée à Berne par un ambassadeur.

⁴⁷ Voir Morton, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁸ Hurst, *op. cit.*, 1926, II, p. 153.

⁴⁹ Aux Pays-Bas, le personnel officiel comprend aussi les dactylographes, portiers, chauffeurs, etc...

Les secrétaires ont des occupations semblables à celles des conseillers, et dans le cas où il n'y a pas de conseillers dans l'ambassade ou la légation, c'est le secrétaire qui remplace le chef de la mission pendant son absence et prend le titre de chargé d'affaires ad interim.

Les chanceliers tiennent la caisse, s'occupent des passeports, des visas, etc. Les attachés militaires s'occupent des questions concernant l'armée, le progrès de l'art de la guerre, la défense nationale. Les attachés navals ont des occupations semblables en ce qui concerne la marine. Les attachés commerciaux s'occupent en particulier des questions économiques.⁵⁰

Toutes les personnes composant cette deuxième catégorie jouissent de jure de tous les privilèges et de toutes les immunités diplomatiques. La justification de ce droit dérive de la fonction qu'ils exercent, et de l'intérêt collectif des Nations, et non pas du titre qu'ils portent, peu importe que celui-ci soit conseiller, secrétaire, attaché militaire, attaché de légation ou d'ambassade, etc.⁵¹ Ne rentrent dans cette catégorie que les personnes qui ont une fonction proprement diplomatique et d'intérêt international, et qui sont nommées par le gouvernement de l'Etat représenté. Le droit de jouir de tous les privilèges et immunités diplomatiques leur est universellement reconnu.⁵²

3. Le personnel non officiel de la mission.⁵³

Le personnel non officiel comprend tous ceux qui sont au service particulier de l'agent diplomatique, ou au service de la

⁵⁰ Pour plus de détails voir Morton, *op. cit.*, pp. 19 et 20.

⁵¹ Dans le même sens, Morton, *op. cit.*, p. 20; Perrenoud, *op. cit.*, p. 27.

⁵² Pour des décisions rendues par les tribunaux et qui confirment le droit au personnel officiel de jouir des privilèges et immunités diplomatiques, voir Cecil Hurst, Cours de La Haye, 1926, II, pp. 152 et ss.; Accioli, *Traité de droit international public*, Paris, 1941, t. II, p. 334, n° 1155, note 2; Odier, *op. cit.*, pp. 399 et ss.; Heddaya, *op. cit.*, pp. 117 et ss., etc...

⁵³ En Suisse, le Département politique fédéral a réparti le personnel des missions diplomatiques en cinq catégories :

a) Les chefs de missions diplomatiques, soit : les Ambassadeurs, les ministres et les chargés d'affaires en pied.

Participent aux prérogatives des chefs de missions : les membres de leur famille vivant en ménage commun (femme, enfants, n'exerçant pas d'activité lucrative, parents directs et beaux-parents), les secrétaires particuliers (à titre exceptionnel la secrétaire particulière de la femme d'un chef de mission s'est également vu reconnaître ces privilèges).

b) Le personnel dit de première catégorie ou personnel diplomatique, comprend : les conseillers, secrétaires et attachés d'ambassade ou de légation; les attachés spéciaux tels qu'attachés ou conseillers commerciaux, financiers, militaires, culturels et de presse. Les femmes et les enfants de ces personnes bénéficient des mêmes prérogatives pour autant qu'ils vivent sous le même toit et n'exercent pas d'activité lucrative. Les privilèges d'une femme diplo-

mission à la tête de laquelle il se trouve; tels sont ses secrétaires privés, maîtres d'hôtels, gouvernantes, précepteurs, chauffeurs, jardiniers, chef de cuisine, cuisiniers, servantes, etc.; rentrent aussi dans cette catégorie, le médecin et l'aumônier s'ils ne sont pas nommés par le gouvernement représenté.

Mais ce personnel non officiel jouit-il des privilèges et immunités diplomatiques? Ni la pratique des Etats n'est concordante, ni l'opinion des auteurs n'est unanime sur ce point. Trois systèmes ont été avancés.

Le premier est le système anglais qui accorde la jouissance des privilèges et immunités à tous ceux qui font partie de la suite du chef de mission, sans faire de distinction selon leur nationalité.

Le second est le système italien qui refuse les privilèges et immunités au personnel non officiel qui n'a ni le caractère, ni les fonctions des agents diplomatiques.

Enfin, le système allemand, qui donne une solution intermédiaire. Les privilèges et immunités s'étendent à toute personne appartenant au personnel non officiel, à condition qu'elle ne soit pas de nationalité allemande.⁵⁴

mate ne s'étendent pas à son conjoint, mais ce dernier peut figurer sur la liste diplomatique.

c) *Le personnel domestique du chef de mission*, à savoir : les maîtres d'hôtels, cuisiniers, chauffeurs, valets ou femme de chambre, jardiniers, etc., à l'exclusion du personnel domestique engagé par la légation (huissiers, concierges, chasseurs, chauffeurs, etc...). Les prérogatives des domestiques du chef de mission sont individuelles et ne s'étendent pas à leurs proches. Elles sont les mêmes que celles du personnel de première catégorie, à l'exception de la franchise douanière.

d) *Le personnel dit de deuxième catégorie*, ou personnel de chancellerie, comprend : tous les membres du personnel officiel de la mission diplomatique ne figurant pas sur la liste du corps diplomatique, à l'exception des chefs de chancellerie, mais engagés et payés par l'Etat pour le service exclusif de la mission. Il s'agit des vice-chanceliers, archivistes, interprètes, secrétaires et commis de chancellerie, courriers, sténodactylographes, chiffreurs, assistants de l'Attaché militaire, huissiers, chauffeurs, jardiniers, etc... Les personnes de cette catégorie ne jouissent pas de l'ensemble des privilèges et immunités diplomatiques, mais seulement à titre de courtoisie, de certains avantages en matière fiscale et de police des étrangers.

e) *Les chefs de chancellerie* jouissent des mêmes privilèges et immunités accordés au personnel de première catégorie, sauf en ce qui concerne les facilités douanières pour lesquelles ils sont assimilés à la deuxième catégorie. Cette classification a été établie d'après les règles appliquées par le Département politique fédéral sur le régime des immunités et privilèges diplomatiques et consulaires, 1952. Voir aussi : *Règles appliquées par le Département politique fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires*, du 17 octobre 1947.

⁵⁴ Voir Hurst, *op. cit.*, Cours de La Haye, 1926, II, p. 201, qui cite l'article 19 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire de 1898, qui a fondé ce système.

Dans la pratique actuelle des Etats, c'est cette dernière solution qui a été la plus généralement adoptée.⁵⁵

4. *Les membres de la famille du chef de mission et du personnel officiel et non officiel.*

a) Les membres de la famille du chef de mission.

La doctrine et la jurisprudence sont unanimes à accorder à la femme, aux parents et aux enfants du chef de mission vivant sous son toit, le droit de jouir de tous les privilèges et immunités diplomatiques.

Le 21 avril 1841, la Cour de Paris rendit un arrêt qui reconnaissait déjà cet usage. Elle se prononça en ces termes : « Attendu que le baron de Papenheim est ministre du grand-duc de Hesse, résidant en France; qu'à ce titre il jouit des immunités accordées par le droit international aux représentants des Puissances étrangères; que la baronne de Papenheim, sa femme, jouit des mêmes immunités... »⁵⁶. De même, en 1906, le fils d'un chef de mission à Bruxelles ayant tué un de ses compatriotes qui travaillait à la légation, l'Etat belge n'a exercé sa juridiction sur le fils de l'agent qu'après que le père eût reçu le consentement de son gouvernement à la renonciation de l'immunité et qu'il eût communiqué cette renonciation au Ministre des Affaires étrangères de Belgique.⁵⁷

Ainsi, le régime des privilèges et immunités diplomatiques s'étend à des personnes qui n'ont aucun caractère officiel dans la mission. L'extension des privilèges et immunités à ces personnes se fonde non seulement sur la courtoisie internationale, mais aussi, et c'est le véritable mobile à notre avis, sur l'idée que si la femme, la famille du chef de mission pouvait faire l'objet de certaines mesures de contrainte, il en résulterait que l'agent diplomatique ne saurait jouir de toute la liberté de parole et d'esprit nécessaire à l'accomplissement de sa mission, et l'Etat accréditaire aurait alors un moyen de pression sur le chef de légation ou d'ambassade.⁵⁸

⁵⁵ Pour plus de détails sur la pratique des Etats et l'opinion des auteurs, voir Mouskhély, *l'immunité diplomatique s'étend-elle aux personnes faisant partie de la suite du ministre ?* *Revue générale de droit international public*, LIV, 1950, pp. 43-64; Wehberg, *L'exterritorialité du personnel non officiel des légations*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1926, pp. 360 et ss.; Cecil Hurst, *op. cit.*, Cours de La Haye, 1926, II, pp. 201 et ss.; Odier, *op. cit.*, pp. 405 et ss.; Morton, *op. cit.*, pp. 20 et ss.; Perrenoud, *op. cit.*, pp. 27 et ss.; Praag, *Juridiction et droit international public*, La Haye, 1915, pp. 479 et ss., etc...

⁵⁶ Sirey, 41, II, 592.

⁵⁷ Cf. Hurst, *op. cit.*, Cours de La Haye, 1926, II, p. 159.

⁵⁸ Voir Perrenoud, *op. cit.*, p. 27; Morton, *op. cit.*, pp. 24 et 25; Hurst, *op. cit.*, Cours de La Haye, 1926, II, pp. 158 et ss.

b) Les membres de la famille du personnel officiel.

Les privilèges et immunités accordés aux membres officiels de la mission diplomatique s'étendent à leur femme, à leurs parents et enfants vivant avec eux sous le même toit, et cela par mesure de courtoisie.⁵⁹

c) Les membres de la famille du personnel non officiel.

Les membres de la famille du personnel non officiel ne jouissent, dans aucun cas, des privilèges et immunités diplomatiques accordés à leur parent, car le régime des immunités accordées au personnel non officiel est purement individuel.

⁵⁹ Dans le même sens, Morton, *op. cit.*, p. 25.

CHAPITRE DEUXIEME

LES CONDITIONS D'ADMISSION AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES DIPLOMATIQUES POUR LE CHEF DE MISSION

Nous n'étudierons dans ce chapitre, parmi les conditions que les chefs de missions doivent remplir pour pouvoir bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques, que celles qui sont considérées comme essentielles par tous les Etats. Nous laisserons de côté, pour le moment, les autres conditions, comme la nationalité ou le lieu de résidence, que nous examinerons au quatrième chapitre et qui ne sont pas considérées comme essentielles par certains Etats.

Ces conditions peuvent être groupées en quatre sections :

Section I. Le choix et la nomination de l'agent diplomatique.

Section II. La lettre de créance.

Section III. L'agrération.

Section IV. L'audience de réception.

SECTION I

CHOIX ET NOMINATION DE L'AGENT DIPLOMATIQUE

A. — CHOIX DE L'AGENT DIPLOMATIQUE

Le choix de la personne de l'agent diplomatique est de la compétence exclusive du chef de l'Etat.¹ Ce dernier a toute la liberté de choisir le ministre qui lui semble le plus propre à un poste diplomatique et le plus qualifié pour exercer une telle fonction. L'Etat accréditaire n'a pas le droit de faire savoir à l'Etat étranger, quel que soit le mode employé, qu'il aimerait voir auprès de lui telle ou telle personne; cela n'est pas permis par le droit international et serait considéré comme un acte inamical et comme une ingérence dans les affaires internes de l'Etat.

Le chef de l'Etat a donc, à l'égard de l'Etat étranger, une liberté illimitée dans le choix du ministre public, sauf dans le

¹ En fait, il y a une procédure spéciale pour la nomination des agents diplomatiques, prévue par le droit interne de chaque Etat. Ce problème sera étudié aux pages 35-36.

Cependant, si un chef d'Etat nomme un agent diplomatique sans tenir compte des dispositions du droit interne, cette nomination, à notre avis, est valable du point de vue du droit international, car c'est le chef d'Etat qui représente son pays sur le plan international.

cas où il y aurait une stipulation expresse, ou un usage contraire. Ainsi, il existait un usage autorisant certaines Puissances catholiques, comme la France, l'Espagne et l'Autriche à désigner la personne que le Pape devait leur envoyer comme nonce. D'autre part, l'Empereur d'Allemagne ne pouvait envoyer à la Diète qu'un prince pour y siéger en qualité de commissaire principal. Cela en vertu de stipulations expresses.²

Cependant, du point de vue interne, cette liberté dans le choix du ministre public est limitée par certaines conditions importantes, ou du moins ces conditions canalisent le choix du chef de l'Etat ou du Ministre des Affaires étrangères.

Ces conditions que nous étudierons successivement sont : la naissance, la fortune, la nationalité, l'âge, la religion et le sexe.

1 Naissance.

L'origine modeste n'est pas un obstacle absolu pour être choisi comme ministre public. L'histoire de la diplomatie nous fournit de nombreux exemples où des gens de basse origine furent malgré cela choisis comme ambassadeurs. Le cardinal d'Ossat était d'origine très humble et cela ne l'empêcha pas d'être envoyé par les rois de France Henri III et Henri IV en ambassade à Rome. Michel Particelli d'Emery, qui fut ambassadeur de France, était fils d'un paysan de Sienne. En 1776, les ministres d'Etat de l'Empereur d'Allemagne ayant voulu refuser le pas et le titre d'Excellence aux ambassadeurs électoraux qui n'appartenaient pas à la noblesse, le Grand Electeur Frédéric-Guillaume de Brandebourg déclara qu'il préférerait prendre en considération l'habileté des ambassadeurs plutôt que leur naissance. Le célèbre Président Jeannin, qui fut envoyé par Henri IV en qualité d'ambassadeur auprès du roi d'Espagne Philippe II, était le fils d'un tanneur.³

De tout temps, la naissance n'a pas été considérée comme un obstacle absolu ; il est cependant évident que l'on ne peut nier les avantages que donne une naissance sinon illustre, du moins hors du commun. Les Etats les plus autocratiques comme les Etats les plus démocratiques prennent en considération l'origine de l'agent qu'ils veulent nommer. Il faut, en effet, avoir la franchise de reconnaître que l'adaptation aux usages protocolaires est plus facile chez celui qui connaît, de par sa naissance, les usages du monde, alors que ceux-ci peuvent faire l'objet d'une inquiétude

² Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 376.

³ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 384 et 385.

constante chez ceux qui, arrivés par leur seul mérite, sont d'une origine modeste. Les premiers, ayant accès plus librement dans les milieux choisis de l'Etat étranger facilitent, par là, le succès de leur mission.

De Chamoy,⁴ qui n'était pas issu d'une grande famille, a bien mis en lumière l'utilité de la naissance : « On peut dire de même qu'il est utile à un ambassadeur d'estre d'une naissance et d'un nom illustre. C'est une circonstance qui, en le rendant plus recommandable, luy attire la vénération du peuple et la familiarité des grands, dont il peut faire un bon usage, et cet avantage luy donne un air d'assurance qui le fait agir et parler plus hardiment qu'il ne le ferait autrement, au lieu qu'un Ambassadeur d'une naissance commune, n'estant considérable qu'à cause de son rang et de son mérite, qu'il faut donner le temps de connoître, il ne peut éviter d'avoir sur tout cela des mesures et des égards à observer qui le rendent plus retenu et moins hardy. Ainsy l'on peut dire qu'entre deux sujets d'un mérite égal, il paroist juste de préférer celui qui est d'une qualité distinguée à celui qui est d'une naissance ordinaire; mais il n'est pas moins véritable que le bien des affaires demande souvent que, la qualité n'estant pas une condition essentielle à un Ambassadeur, on préfère le plus habile quoyque de moindre naissance, au plus noble moins habile. »⁵

⁴ Cité par Genet, *op. cit.*, t. I, p. 152; d'après De Chamoy, *L'idée du parfait Ambassadeur*, p. 22.

⁵ En outre, Pradier-Fodéré déclare qu'« il faut avoir la franchise de reconnaître que la grande naissance *facilite* au moins les négociations. Quand on se pose en seigneur titré en face de grands seigneurs étrangers, la situation devient meilleure : on traite sur un pied d'égalité, on obtient plus parce qu'on est avec ses pairs; l'infortune ne nous renverse pas, parce qu'on reste avec son nom à la face de tous. Les révolutions n'enlèvent pas plus l'illustration de race que les confiscations royales ne détruiraient autrefois le vieux blason des familles. La naissance dans une condition sociale élevée donne à l'homme cette élégance, cette distinction innées, dont les manifestations sont désignées dans le langage du monde par l'expression : avoir des manières. Ce qui explique l'ascendant des manières dans la société, c'est qu'elles annoncent ou la naissance, ou la valeur personnelle. Avoir des manières c'est, en effet, n'être pas du commun, c'est appartenir à une certaine classe de personnes qui constituent une sorte d'aristocratie idéale. Les manières impliquent la connaissance des rapports sociaux, des usages, et, jusqu'à un certain point, des caractères : c'est cet ensemble de choses infinies qui permet à quelqu'un de prendre le ton, l'air, les façons qui conviennent à son caractère, à son rang, à la circonstance, à l'homme à qui il parle. Les manières sont des signes extérieurs auxquels les gens du monde se reconnaissent : elles attirent immédiatement la considération, tandis que, sans elles, on est traité sans conséquence; elles permettent de se mouvoir librement dans toutes les conditions; elles donnent ou perfectionnent un agent moral singulièrement efficace : la familiarité. » *Op. cit.*, t. I, pp. 385 et 386.

2. Fortune.

Si la richesse ne fait pas la valeur du diplomate, elle peut cependant beaucoup contribuer à le rendre recommandable.⁶ En effet, un diplomate riche n'aura pas le souci d'épargner son traitement; au contraire sa fortune lui permettra de ne pas craindre les dépenses de prestige, les frais inévitables de la représentation. Elle lui permet aussi de ne pas restreindre ses réceptions et de ne pas charger le budget de la mission de dépenses qu'il lui est difficile de supporter dans la plupart des cas.⁷ Genet déclare : « Ces contingences ne sont malheureusement pas négligeables. Elles sont vraies à tous les âges de l'humanité, dans tous les pays et sous tous les régimes ».⁸

Quand les Etats prennent en considération cette condition, nous croyons qu'ils le font avec raison. Mais il ne faut pas en conclure que le manque de fortune est une cause d'exclusion de la carrière; la richesses peut, cependant, comme nous l'avons dit, agir en faveur du candidat.

3. Mérite personnel.

Le mérite personnel peut cependant, balancer facilement la condition de la fortune, cela dans l'intérêt même de la mission. Le mérite est en effet une noblesse en lui-même qui ne cède jamais la place à la noblesses de naissance. L'histoire nous fournit les roms d'hommes de mérite qui ont obtenu de plus grands résultats et rendu plus de services à leur pays que des personnes fortunées et de haute naissance.⁹

4. Nationalité.

Pour le moment nous n'examinerons pas la condition de nationalité, nous l'étudierons, en effet, en détail au quatrième chapitre.¹⁰ Cependant nous noterons que certains auteurs¹¹ enseignent que la nationalité étrangère n'est pas une cause absolue d'exclusion de la carrière diplomatique; pourtant dans la pratique actuelle de la plupart des Etats, il est exigé du candidat qu'il ait la nationalité de l'Etat représenté.

⁶ Cf. Genet, *op. cit.*, t. I, p. 154.

⁷ Cf. Szilassy, *Traité pratique de diplomatie moderne*, 1928, pp. 12 et 13.

⁸ Genet, *op. cit.*, t. I, p. 154.

⁹ Voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 386; Szilassy, *op. cit.*, p. 14; Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 155 et 156.

¹⁰ Cf. *infra*, chap. IV, pp. 112 et ss.

¹¹ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 39 et ss.; Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 163 et ss.

5. Age.

La question de l'âge du ministre public est réglée par la nature des choses, car il est inconcevable qu'un gouvernement charge un adolescent d'une mission diplomatique. Cependant certains hommes d'Etat ont débuté très jeunes et avec éclat dans la carrière politique. On voit cela particulièrement en Grande-Bretagne. Fox, fut élu député à l'âge de vingt ans. Palmerston fit son entrée au Parlement à vingt-deux ans.¹²

Dans les législations internes des Etats nous ne trouvons sur la question de l'âge aucune règle absolue. Des vieillards et des jeunes gens ont été souvent chargés de missions diplomatiques. Selon Wicquefort, Tomas Cantarini fut nommé à l'âge de quatre-vingt quatre ans ambassadeur de Venise à Constantinople. La Haye a eu un jour un ambassadeur qui n'était qu'un écolier travesti.¹³

L'âge cependant joue un rôle important dans le choix du ministre public. Un candidat trop jeune ou trop vieux a peu de chances d'entrer dans la carrière.¹⁴

6. Religion.

De nos jours la religion n'a plus l'importance qu'elle avait autrefois, surtout dans les pays où règne la liberté de conscience. Les Etats, cependant, par souci de bonne politique, ou par simple

¹² Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 170 et ss.

¹³ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 383, note 1.

¹⁴ Du point de vue administratif pur, on ne peut dire qu'il y a une limite d'âge absolue. En ce qui concerne la *Grande-Bretagne*, Satow déclare que la carrière diplomatique ne peut être exercée au delà de l'âge de soixante-dix ans; cependant, cet auteur ajoute que, dans quelques cas, et pour certaines raisons, la durée des services peut être prolongée. En *France*, cette question n'est pas résolue puisqu'il y a des variations sensibles sur la limite d'âge des fonctionnaires des différents services administratifs. Cependant, depuis le 31 août 1929, un décret est intervenu qui fixe la limite d'âge des agents des services extérieurs à soixante ans. Exceptionnellement, l'agent titulaire des fonctions de chef du service du protocole peut être maintenu en service par période renouvelable d'un an, jusqu'à soixante-cinq ans inclusivement (Pour la limite d'âge en France, cf. Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 172 et 173; voir aussi Waline Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 6^e édition, 1950, pp. 371 et ss.; Paul Duez et Guy Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris, 1952, pp. 732 et ss.; et voir les lois et décrets cités par ces auteurs). En *Suisse*, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 n'a rien prévu sur l'âge limite des fonctionnaires fédéraux. Cependant, d'après la loi fédérale concernant la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux du 30 septembre 1919, d'après les statuts de la caisse d'assurance du personnel de l'administration générale de la Confédération du 29 septembre 1950, d'après Sauser-Hall (*Guide politique suisse*, Lausanne, 6^e édition, 1956, pp. 187 et ss.) et les renseignements que nous avons personnellement recueillis, nous pouvons conclure que l'âge limite des fonctionnaires fédéraux en Suisse est en principe de soixante-cinq ans, limite, qui peut être prolongée jusqu'à l'âge de soixante-dix ans.

courtoisie prennent parfois en considération la religion de leurs représentants, et peuvent ainsi écarter les personnes que leur confession rendrait impropres à servir avec utilité dans certains pays. Une nation à majorité catholique n'enverra pas à une autre nation catholique un ministre protestant; deux Puissances protestantes ne s'enverront guère de ministres catholiques. C'est une question de tact, de délicatesse et de convenance.¹⁵

Anciennement, les Puissances représentées auprès du Saint-Siège n'envoyaient, en principe, auprès du Pape qu'un catholique. Aujourd'hui les agents diplomatiques auprès du Vatican sont de la religion qui domine dans l'Etat accréditant, et cela même selon le désir du Saint-Siège. Des exceptions existent cependant, par exemple, la Syrie et le Japon sont représentés par des ministres catholiques.

7. Sexe.

Les opinions des auteurs sont divisées quant à la question du sexe. Suivant certains, par exemple Bynkershoek,¹⁶ le sexe ne serait pas un obstacle; la raison pure ne s'opposerait pas à ce qu'une femme fût nommée : une femme peut bien monter sur le trône. Suivant d'autres, Esperson par exemple, on devrait préférer l'exclusion des femmes, qui se fonderait non pas sur l'incapacité de celles-ci, mais sur les intrigues et les passions qui pourraient s'agiter autour d'elles.¹⁷

De nos jours, on ne peut plus se poser la question de savoir si le sexe est une condition d'accès à la carrière diplomatique, puisque plusieurs femmes ont reçu et reçoivent la qualité d'agent diplomatique. Nous pouvons donc dire qu'on est tombé dans « l'extravagance » que redoutait Pradier-Fodéré.¹⁸

Déjà en 1529, la paix des Dames fut conclue à Cambrai par Louise de Savoie, mère de François 1^{er}, et Marguerite d'Autriche, tante de Charles-Quint. En 1912, Clotilde Luisi fut nommée par le Président de l'Uruguay à la légation uruguayenne à Bruxelles. En 1914, le gouvernement norvégien nomma Henriette Hoegh comme secrétaire à la légation de Norvège à Mexico. De même Nadia Stanciof fut nommée en 1922, par le gouvernement bulgare, au poste de premier secrétaire d'ambassade de la légation de

¹⁵ Voir Martens Ch., *Le Guide diplomatique*, 5^e édition, 1866, t. I, p. 49; voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 383, 384.

¹⁶ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 389.

¹⁷ Esperson, *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime*, n^o 38, p. 28, note 31.

¹⁸ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 387.

Bulgarie à Washington. Au mois de septembre 1924, la Russie fit agréer Alexandra Kollontaï comme ministre plénipotentiaire en Norvège.¹⁹ De même, les Etats-Unis d'Amérique envoient des ambassadrices depuis plusieurs années; entre autres, nous pouvons citer Miss France E. Willis, ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire, actuellement accréditée à Berne,²⁰ Mrs. Clara-Booth-Luce qui fut ambassadrice à Rome, jusqu'à la fin de 1956.²¹

Par contre, bon nombre d'Etats considèrent le sexe comme un obstacle absolu et comme une cause d'exclusion de la carrière diplomatique. Nous citons, à titre d'exemple, le décret publié en Angleterre en avril 1921, qui interdisait au sexe féminin l'accès aux emplois diplomatiques et consulaires, comme d'ailleurs aux fonctions administratives de l'Inde et des colonies.²² Actuellement, la femme anglaise est admise dans la carrière diplomatique. Ainsi, Miss Salt a été jusqu'en 1956 conseiller à l'ambassade anglaise à Washington; de même Miss P. M. Hutchinson est second secrétaire à l'ambassade d'Angleterre à Berne. En Suisse, l'accès à la carrière diplomatique était interdit aux femmes, par suite non pas d'une stipulation expresse, mais d'un usage l'interdisant. Ce n'est qu'à partir de 1946 que la femme suisse fut admise dans cette carrière. Mademoiselle Nora Walty fut nommée, à la fin de 1954, vice-consul et aide du conseiller commercial à la Légation Suisse à Rome.²³ Mais jusqu'à aujourd'hui, aucune femme suisse ni anglaise n'a été nommée chef de mission.²⁴

En résumé, nous pouvons dire qu'aucune condition n'est considérée par les Etats comme une cause absolue d'exclusion en ce qui concerne le choix de l'agent diplomatique.

C'est donc à la sagesse des gouvernements qu'il appartient de choisir, autant que possible sans partis pris, les personnes qui ont sa confiance, qui ont donné leurs preuves tant par leurs services antérieurs que par leurs talents et qui conviennent le mieux à la fonction proposée.²⁵

¹⁹ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 36 et 37.

²⁰ Miss France Willis a été nommée depuis à Oslo, et a quitté Berne en mai 1957.

²¹ Tribune de Genève, 22 novembre 1956.

²² Cf. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 37; Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 176 et ss.

²³ Voir Tribune de Genève, 12 et 13 janvier 1957, *La femme suisse diplomate*.

²⁴ D'après Sir Gerald Fitzmaurice, chef du service juridique du Foreign Office, consulté à ce sujet, l'accession de la femme anglaise au poste de chef de mission diplomatique n'est qu'une question de temps, puisque Miss Salt est déjà conseiller d'ambassade.

²⁵ Pradier-Fodéré s'exprime ainsi : « Il y a des préjugés qu'il faut ménager, des usages qu'il serait imprudent de heurter. Partout la dignité du pays doit être représentée, mais à telle Cour, auprès de tel gouvernement, un

B. — NOMINATION DE L'AGENT DIPLOMATIQUE

Le droit de nomination des représentants diplomatiques est de la compétence exclusive des Etats qui les envoient. Ce droit leur est reconnu dans la doctrine comme dans la pratique.²⁶

Cependant, après avoir choisi le ministre public, l'Etat devra, avant de le nommer, s'informer confidentiellement si la personne choisie est persona grata ou non. Et ce n'est qu'après que l'Etat étranger aura donné son agrément que la nomination aura lieu.²⁷

Le droit de nommer des représentants diplomatiques est réglé par la Constitution de chaque Etat. En Suisse, d'après l'article 102 alinéa 6 de la Constitution,²⁸ le Conseil fédéral est seul qualifié pour nommer les agents diplomatiques de la Confédération.²⁹ Aux Etats-Unis d'Amérique, les chefs de postes diplomatiques sont nommés par le Président, cependant l'assentiment du pouvoir législatif est nécessaire; le Sénat doit ratifier la nomination faite par le chef de l'Etat. Au Brésil, le Président de la République est qualifié pour nommer les chefs de missions, mais en vertu de l'article 55 alinéa a, de la Constitution fédérale, cette nomination se trouve subordonnée à l'approbation du Conseil fédéral.³⁰ En France, d'après l'article 30 de la Constitution du 27 octobre 1946, il ressort que le Président de la République est compétent pour nommer les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, mais cette nomination doit être contresignée par le Président du Conseil, ainsi que par le ministre des affaires étrangères.³¹

nom nouveau sera bien accueilli; tandis qu'ailleurs il faudra qu'un ministre public ajoute sa valeur personnelle, l'éclat d'un nom ancien, d'une grande existence, d'une brillante fortune. Ce qui importe surtout, c'est que le ministre choisi soit agréable au gouvernement près duquel on l'envoie; quant aux raisons qui ont déterminé le choix, elles peuvent et doivent même demeurer secrètes car le chef de l'Etat, ou son gouvernement, étant chargé par la Constitution du pays de diriger, sous sa responsabilité, les négociations diplomatiques, ne saurait, sans subir une diminution de son initiative, et sans que les ressorts de sa politique extérieure ne soient compromis, être obligé de révéler les motifs particuliers qui l'ont porté à choisir tels agents ou tels autres pour suivre ses directions. » *Op. cit.*, t. I, p. 391.

²⁶ Cf. Cavaré Louis, *Le droit international public*, 1951, t. II, p. 16; Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1129, p. 319.

²⁷ Pour la question de l'agrément, Cf. *infra*, pp. 51 et ss.

²⁸ Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874.

²⁹ Cf. Weck René (de), *La représentation diplomatique de la Suisse*, Paris 1911, pp. 76 et 77; voir aussi Reale, fiches juridiques suisses, fiche n° 829, p. 4.

³⁰ Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1131, p. 320.

³¹ Cf. R. Malézieux et J. Rousseau, *La Constitution de la IV^e République*, 3^e édition, Paris 1955, pp. 40 et ss., et pp. 103 et ss. Pour les autres pays, il suffit en principe de se référer à leur Constitution pour connaître l'autorité qui a le pouvoir de nommer les chefs des missions diplomatiques.

Il y a ainsi deux sortes de régimes, l'un où une autorité est seule compétente pour prendre des décisions de nomination, comme par exemple en Suisse; l'autre où il faut une collaboration de deux pouvoirs, il ne est ainsi, par exemple, en France et aux Etats-Unis.

SECTION II

LA LETTRE DE CREANCE

1. — GÉNÉRALITÉS.

L'agent diplomatique nommé pour représenter son pays à l'extérieur doit être en possession de plusieurs actes. Le principal de ceux-ci est la lettre de créance, ou comme on dit parfois les lettres de créance. Ce document est délivré au ministre public pour faire constater sa qualité officielle, pour prouver son caractère représentatif auprès du gouvernement accréditaire.

La lettre de créance est adressée par le chef de l'Etat de l'agent diplomatique au chef de l'Etat auprès duquel il est accrédité. Elle mentionne le nom, les titres et définit l'objet général de la mission. Elle demande par une formule recherchée et amicale d'accueillir favorablement le nouvel agent, et d'ajouter foi et créance entière à ce qu'il dira au nom de son gouvernement. Généralement on trouve la phrase suivante :

« Je prie (ou Nous prions) Votre Majesté (ou Votre Altesse, etc..., ou Votre Excellence) d'ajouter une foi entière à toutes les communications qu'il sera dans le cas de Lui notifier de ma part (ou de notre part)... » ³²

ou bien :

« Nous Vous prions d'ajouter foi et créance entière à toute communication qu'il Vous adressera de notre part... »

La lettre de créance peut contenir aussi de brèves indications en ce qui concerne les rapports des deux pays et la politique qu'entend suivre désormais l'auteur de la lettre.

³² Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 428.

2. — FORME DE LA LETTRE DE CRÉANCE.

Il n'y a pas de règle fixe quant à la forme de la lettre de créance. La forme varie suivant les usages des pays, selon le rang des agents diplomatiques, et même suivant le rang du chef de l'Etat qui écrit et de celui à qui la lettre est adressée. Cependant, s'il n'y a pas de règle absolue, il y a des traditions qu'on a coutume de respecter dans la rédaction de ces lettres. La Russie soviétique par le décret du 30 juin 1921 relatif aux agents diplomatiques a maintenu l'institution des lettres de créance.³³

La lettre de créance des ambassadeurs revêt d'habitude la forme de lettre de chancellerie, tandis que celle des envoyés et des résidents prend le plus généralement la forme de lettre de cabinet. La lettre de créance des chargés d'affaires est rédigée différemment, comme nous le verrons plus loin.

Les lettres de créance pour les agents des trois premiers ordres sont envoyées de chef d'Etat à chef d'Etat, tandis que celles des chargés d'affaires portent seulement la signature du Ministre des Affaires étrangères, et sont adressées au ministre correspondant de l'Etat accréditaire.

3. — QUELQUES EXEMPLES DE LETTRES DE CRÉANCE.

Pour comprendre ce qu'est une lettre de créance nous croyons que le meilleur moyen est d'en donner quelques exemples, qui feront apparaître facilement l'allure de ces lettres et l'esprit dans lequel elles sont rédigées.

a) *Lettre de chancellerie.*

Voici dans la forme d'une lettre de chancellerie, la lettre de créance remise à l'envoyé de Louis-Philippe auprès de la Cour de Stockholm, et que De Martens³⁴ nous rapporte ainsi :

Très haut, très-excellent et très-puissant prince, notre très-cher et très-aimé bon frère.

Le dessein que nous avons de maintenir et de resserrer de plus en plus les liens de bonne harmonie qui subsistent si heureusement entre nos Etats et ceux de Votre Majesté

³³ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, n° 677, p. 49.

³⁴ De Martens, *Le guide diplomatique*, 4^e édition, Paris-Leipzig, 1851, t. II, p. 197.

ne nous permet pas de différer à donner un successeur au ministre que nous entretenons auprès d'elle. En conséquence, nous avons fait choix du (ici désignation du titulaire) et nous l'avons nommé pour résider à la Cour de Votre Majesté en qualité de notre envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. La connaissance particulière que nous avons des qualités qui le distinguent, les preuves qu'il nous a données également de son zèle pour notre service et de son dévouement à notre personne ne nous laissent aucun doute sur la manière dont il remplira les honorables fonctions que nous lui avons confiées. Néanmoins, nous lui recommandons encore avant toute chose de ne rien négliger pour se concilier l'estime et la confiance de Votre Majesté, seul moyen de mériter notre approbation. C'est dans la conviction où nous sommes qu'il pourra complètement répondre à nos intentions à cet égard, que nous prions Votre Majesté d'accueillir notre ministre avec bienveillance, et d'ajouter une créance entière à tout ce qu'il lui dira de notre part, surtout lorsqu'il lui exprimera les assurances de la sincère estime et de la parfaite amitié que nous avons pour Votre Majesté, ainsi que les vœux que nous formons pour la prospérité de ses Etats et la gloire de son règne.

Sur ce, nous prions Dieu, très-haut, très-excellent et très-puissant prince, notre très-cher et très-aimé bon frère, qu'il vous ait en sa sainte et digne garde.

Ecrit en notre palais de Neuilly, le vingt-quatrième jour du mois de juillet de l'année de grâce mil huit cent trente-quatre.

Votre bon frère
(Signature)

b) Lettre de cabinet.

Donnons maintenant un exemple d'une lettre de créance dans la forme d'une lettre de cabinet. Ce sera une lettre de créance donnée par un souverain à un ambassadeur pour être remise à un autre souverain.³⁵

Monsieur mon frère,

Voulant donner un caractère plus solennel aux rapports diplomatiques si heureusement établis entre (ici désignation des pays respectifs), et ayant vivement à cœur de maintenir et de resserrer les liens d'amitié qui unissent nos deux Cours, j'ai fait choix de (ici désignation et titres de l'envoyé), et lui ai confié la haute mission de me représenter auprès de Votre Majesté comme ambassadeur.

³⁵ Cité par Genet, *op. cit.*, t. II, p. 199, n° 734.

Je lui ai recommandé très particulièrement de ne rien négliger pour se concilier l'estime et la confiance de Votre Majesté; et la connaissance que j'ai, dès longtemps, acquise de sa fidélité, de son zèle pour mon service et de ses talents, ainsi que des autres qualités personnelles qui le distinguent si éminemment, me persuadent qu'il y réussira en s'acquittant, à mon entière satisfaction, de la tâche honorable qui lui est imposée. Je prie Votre Majesté d'ajouter une foi entière à toutes les communications qu'il sera dans le cas de lui notifier de ma part, surtout lorsque, conformément à mes instructions les plus pressantes, il lui renouvellera l'expression des sentiments de profonde estime et l'inviolable amitié avec lesquels je suis,

Monsieur mon frère
De Votre Majesté
Le bon frère (Signature).

c) Lettre de ou pour Présidents de Républiques.

La lettre de créance d'un chef d'Etat monarchique adressée à un chef d'Etat républicain est rédigée par exemple de la manière suivante :

« Très cher et grand ami », ou bien « Grand et bon ami,
« Mon désir de maintenir et de resserrer de plus en plus les relations amicales qui subsistent entre (ici indication du royaume) et votre République, m'a déterminé à envoyer, etc... En conséquence, j'ai fait choix de... et je l'ai nommé mon envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de vous. Les ordres que je lui ai donnés en cette qualité vous feront connaître l'affection véritable que je conserve pour votre République, et je ne doute point que vous n'ajoutiez une entière créance à ce qu'il vous dira de ma part. Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait, très cher et grand ami, en sa sainte et digne garde... »

Entre Présidents de Républiques, la formule est identique, on remplace simplement les titres royaux par les noms et titres du chef d'Etat accréditaire. Et si c'est un Président de République qui écrit une lettre de créance à un souverain, on n'a qu'à inverser la formule initiale.

d) *Lettre de créance suisse.*³⁶

La formule de la lettre de créance que délivre actuellement la Suisse à ses représentants diplomatiques est la suivante :

Le Conseil Fédéral Suisse

à

Son Excellence (ou Sa Majesté)

(Nom et titre du chef de l'Etat)

Désireux de maintenir et de resserrer les liens d'amitié qui existent si heureusement entre la Confédération Suisse et (indication du pays), nous avons décidé d'accréditer auprès de Votre Excellence (ou Majesté...) Monsieur X, comme Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire (ou comme Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire).

Les qualités personnelles de..., son expérience et les services qu'il a déjà rendus à son pays nous sont de sûrs garants du soin qu'il mettra à s'acquitter de la haute mission qui lui est confiée.

C'est dans cette conviction que nous Vous prions de vouloir bien l'accueillir favorablement, lui accorder Votre bienveillance et ajouter foi et créance entière à toute communication qu'il Vous adressera de notre part, surtout lorsqu'il Vous exprimera les sentiments de notre très haute estime et les vœux que nous formons pour la prospérité...

Sur quoi, nous recommandons Votre Excellence (ou Majesté...) avec nous, à la protection du Tout-Puissant.

Fait à Berne, le...

Au Nom du Conseil Fédéral Suisse

Le Président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération.

³⁶ Voici un modèle d'une lettre de rappel suisse :

Le Conseil fédéral suisse

à

Son Excellence (ou Sa Majesté)

(Nom et titre du chef de l'Etat)

Monsieur X, qui remplissait auprès de Votre Excellence (ou Majesté...) les hautes fonctions d'envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire, ayant été appelé à de nouvelles fonctions (ou ayant exprimé le désir de rentrer au pays, ou...), nous avons mis fin à sa mission et l'avons autorisé à prendre congé de Votre Excellence (ou Majesté...).

Nous ne doutons pas que, durant son séjour, il n'ait omis aucune occasion de Vous exprimer sa reconnaissance pour les marques de bienveillance dont Votre Excellence (ou Majesté...) l'a honoré et qu'il n'ait été le fidèle interprète de nos sentiments de haute estime et des vœux sincères que nous formons pour la prospérité de...

Sur quoi, nous Vous recommandons, avec nous, à la protection du Tout-Puissant.

Berne, le...

Au Nom du Conseil Fédéral Suisse

Le Président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération.

e) *Lettre de créance brésilienne*

Enfin, nous donnons un modèle de lettre de créance employée par le gouvernement brésilien.³⁷

(Nom et titre du chef d'Etat)

A son Excellence (ou Sa Majesté)

Grand et bon ami,

Désirant maintenir et resserrer les liens de bonne amitié qui unissent nos deux pays, j'ai choisi M... pour représenter le Gouvernement des Etats-Unis du Brésil près de celui de la République (ou de l'Empire, du Royaume, etc)..., en qualité d'ambassadeur (ou ministre, etc.).

Les qualités personnelles de cet ambassadeur (ou ministre, etc.), ainsi que le zèle et l'intelligence dont il a donné des preuves constantes, me persuadent qu'il fera tout son possible pour mériter l'estime et la confiance de Votre...

Je demande à Votre... qu'elle daigne accueillir favorablement et donne un entier crédit à tout ce qu'il aura l'honneur de Lui dire, spécialement quand il Lui réitérera les assurances de ma très haute estime et très sincère amitié.

(Signature du chef de l'Etat)

(Signature du ministre des Affaires
étrangères)

Palais de la Présidence, à Rio de Janeiro, etc...

4. — LETTRE DE CRÉANCE DES CHARGÉS D'AFFAIRES

Les chargés d'affaires reçoivent des lettres de créance un peu différentes de celles qui sont délivrées aux agents diplomatiques des trois premières catégories, mais cela n'empêche que ce soient aussi de véritables lettres de créance.³⁸

La seule différence qui existe est que les lettres de créance accréditant un chargé d'affaires sont adressées non pas de chef d'Etat à chef d'Etat, mais du Ministre des Affaires étrangères de l'envoyé au Ministre des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire.

³⁷ Cité par Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1137, p. 324, note 1. Pour d'autres exemples de lettres de créance, voir particulièrement De Martens, *op. cit.*, 1851, t. II, pp. 196 et ss.; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 428, notes 2 et ss.; Satow A., *Guide to diplomatic practice*, 3^e édit. 1932, chap. VIII, pp. 72 et ss.; Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 199 et ss.

³⁸ Heffter a contesté aux lettres des chargés d'affaires le caractère de lettres de créance; voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 430, note 1, qui analyse et critique l'opinion de Heffter; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. II, n° 736, pp. 202 et ss.

Elles sont signées seulement de la main du Ministre des Relations extérieures et commencent toujours par les mots : Monsieur le Ministre.

Exemple : Voici la formule d'une lettre de créance de chargé d'affaires : ³⁹

Monsieur le Ministre,

Le vif désir qui anime le Roi, mon auguste souverain, de consolider les liens d'amitié et de bonne harmonie qui l'unissent au royaume de... (ou à la République de...), l'a déterminé à régulariser, de son côté, les relations diplomatiques entre les deux Etats. En conséquence, M... a reçu l'honorable mission de remettre à Votre Excellence les présentes lettres de créance, à l'effet d'être accrédité, comme chargé d'affaires, auprès du gouvernement de...

La connaissance particulière que le Roi a, dès longtemps, acquise des qualités personnelles de cet agent diplomatique, de ses talents et de son esprit de conciliation, me persuade que Votre Excellence accueillera M... avec bienveillance, et qu'elle voudra bien lui accorder foi et créance en toutes communications qu'il pourra lui adresser dans les limites de ses instructions, qui tendront principalement à rechercher les moyens les plus propres à affermir et à développer les relations entre les deux gouvernements et les deux pays.

Je suis heureux de pouvoir saisir cette occasion de présenter à Votre Excellence les assurances de la très haute considération avec laquelle j'ai l'honneur d'être.

(ceci sera écrit de la main même du ministre)

Monsieur le Ministre, de Votre Excellence,

Le très-humble et très-obéissant serviteur.

Suscription : A.S.E.M. le Ministre des Affaires étrangères de...⁴⁰

5. — BULLE DE L'ENVOYÉ DU PAPE.

Les légats et nonces désignés par le Souverain Pontife pour le représenter à l'extérieur, reçoivent des bulles qui leur servent à la fois de lettres de créance et de pouvoir général.

Ces bulles sont soumises dans certains Etats, comme la France, où un régime particulier gouverne les rapports de l'Etat et de l'Eglise, à l'examen préalable du Conseil d'Etat. Et ce n'est

³⁹ Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 430, note 1.

⁴⁰ Pour d'autres exemples, voir Genet, *op. cit.*, t. II, p. 207.

qu'après cet examen que le légat ou le nonce est admis à l'audience du chef d'Etat et qu'il peut exercer ses fonctions.⁴¹

Quand le légat ou le nonce est envoyé auprès d'un Etat catholique, le Pape écrit en principe au chef de l'Etat, et quand l'Etat est de constitution monarchique il écrit au Roi et à la Reine. Le Cardinal Secrétaire d'Etat écrit au chef de l'Etat et au Ministre des Affaires étrangères et si le chef de l'Etat est un monarque il écrit aussi parfois à la Reine. Il peut arriver aussi qu'un bref pontifical recommande l'envoyé du Souverain Pontife à la bienveillance du Ministre des Relations extérieures.⁴² Il est répondu à toutes ces lettres dans le plus bref délai.⁴³

⁴¹ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 431; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 208.

⁴² Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 433.

⁴³ Il est utile et intéressant de reproduire ici la réponse d'un Roi à la lettre du Pape.

Très Saint-Père,

J'ai reçu la lettre par laquelle Votre Sainteté a bien voulu m'annoncer qu'elle a daigné accréditer (ici désignation de l'envoyé) en qualité de (ici désignation du titre de l'envoyé) près la Cour. J'ai été vivement touché des témoignages d'affection paternelle que cette lettre renferme, et j'éprouve en ce moment une bien douce satisfaction à offrir à Votre Béatitudo l'expression de ma sincère reconnaissance. La confiance que Votre Sainteté accorde à (désignation de l'envoyé), confiance dont les qualités éminentes de ce prélat le rendent si digne, me fera une obligation bien douce de l'accueillir constamment avec la plus parfaite bienveillance. Votre Béatitudo peut être convaincue que je ne laisserai échapper aucune occasion de lui adresser les assurances de mon inaltérable amitié pour le Saint-Siège. En priant de nouveau Votre Sainteté de répandre ses bénédictions sur ma Maison Royale, je saisis avec empressement cette occasion de lui renouveler l'expression des sentiments avec lesquels je suis...

La réponse de la Reine est plus brève :

Très Saint-Père,

J'ai reçu la lettre que Votre Sainteté a bien voulu m'adresser, le..., et qui m'a été remise par (ici désignation et titre de l'envoyé) auprès du Roi, mon très cher époux. Les témoignages d'affection paternelle que cette lettre renferme m'ont vivement touchée et j'éprouve, en cette circonstance, une bien douce satisfaction à offrir à Votre Béatitudo l'expression de ma profonde reconnaissance. La confiance dont Votre Sainteté honore, à si juste titre (désignation de l'envoyé), me fait un devoir bien doux d'accueillir en tout temps ce prélat si recommandable par ses éminentes qualités, avec la plus parfaite bienveillance. Votre Béatitudo ne saurait, d'ailleurs, douter du vif empressement avec lequel je continuerai à saisir les occasions de lui faire parvenir les assurances de mon respect filial et de mon inaltérable dévouement au Saint-Siège, en réclamant, tant pour moi que pour ma Maison Royale, le bienfait de ses prières et de sa bénédiction apostolique. C'est dans ces sentiments que je suis, - Très Saint-Père - De Votre Sainteté -, La très dévouée et très affectionnée fille, X. - Cf. Genet, *op. cit.*, t. II, p. 209, note 182.

D'une manière plus brève, le Roi et la Reine écrivent aussi au Cardinal Secrétaire d'Etat. De même le Ministre des Affaires étrangères écrit au Pape et au Cardinal Secrétaire d'Etat.

6. — RÉPONSE ÉVENTUELLE A LA LETTRE DE CRÉANCE.

En principe, il n'est pas répondu à la lettre de créance; l'admission de l'envoyé diplomatique tient lieu de réponse. Mais, comme nous venons de le voir on déroge à cette règle lorsqu'il s'agit d'un représentant du Souverain Pontife; on répond toujours aux lettres de ce dernier.

De même on enfreint cette règle lorsque le chef d'Etat à qui l'agent diplomatique est envoyé considère par exemple le choix tout spécial de l'envoyé adressé comme une marque d'amitié particulière envers sa personne; ce sera une occasion que le chef d'Etat saura saisir pour resserrer les liens d'amitié entre les deux Puissances.

Par contre, il ya des Etats qui ont pris l'habitude de répondre toujours aux lettres de créance des agents diplomatiques, comme par exemple la Suisse, et cela par pure courtoisie.

Voici la formule qu'emploie le Conseil Fédéral Suisse dans sa réponse à la lettre de créance :

Le Conseil Fédéral Suisse

à

Son Excellence (ou sa Majesté)
(Nom et titre du chef d'Etat)

Nous avons bien reçu les lettres (présidentielles ou Royales) datées de..., le..., par lesquelles Votre Excellence (ou Majesté) nous a fait l'honneur de nous informer qu'Elle avait fait choix de Monsieur X, pour son Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire (ou Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire, ou...) près la Confédération Suisse. Monsieur X nous a remis ces lettres dans l'audience solennelle que nous lui avons accordée le...

Nous remercions Votre Excellence (ou Majesté) de cette communication et des sentiments d'amitié qu'Elle exprime envers la Confédération Suisse.

Nous avons réservé bon accueil à Monsieur X, et, persuadés que nous sommes de ses talents et de son zèle, nous ne doutons pas que, pour se conformer aux intentions de Votre Excellence (ou Majesté), il ne contribue dans une large mesure à maintenir et à consolider les bonnes relations qui unissent si heureusement nos deux Pays. Aussi ajouterons-nous foi et créance entière à tout ce qu'il nous dira de la part de Votre Excellence (ou Majesté), notamment lorsqu'il

nous exprimera les vœux sincères qu'Elle fait pour la prospérité de la Confédération.

De notre côté, nous nous efforcerons de resserrer encore les liens qui existent entre nos deux Pays et, en formant des vœux pour le bonheur de Votre Excellence (ou Majesté) et la prospérité de (désignation de l'Etat), nous Les recommandons avec nous à la protection du Tout-Puissant.

Berne, le...

Au Nom du Conseil Fédéral Suisse
Le Président de la Confédération,
Le Chancelier de la Confédération. ⁴⁴

7. — HYPOTHÈSES DE RENOUVELLEMENT DES LETTRES DE CRÉANCE.

Pendant le cours d'une mission diplomatique, divers problèmes peuvent se poser concernant les lettres de créance. En effet, qu'advient-il de la lettre de créance lorsque le chef d'Etat qui a nommé et accrédité l'agent diplomatique vient à mourir, à abdiquer ou à être renversé par une révolution ? De même quel sera l'effet de la lettre de créance dans les mêmes cas, mais s'agissant cette fois du chef de l'Etat accréditaire ? Faut-il de nouvelles lettres de créance dans le cas d'un nouveau Pontificat ? Il est intéressant également de savoir si le Ministre

⁴⁴ Non seulement le Conseil fédéral suisse répond aux lettres de créance des ministres publics accrédités auprès de lui, mais il répond aussi aux lettres de rappel de ces envoyés. Nous donnons ici la formule qu'emploie d'habitude le Conseil fédéral dans les réponses aux lettres de rappel :

Le Conseil Fédéral Suisse

à

Son Excellence (ou Sa Majesté)
(Nom et titre du chef d'Etat)

Nous avons bien reçu les lettres Présidentielles (ou Royales) datées de..., le..., par lesquelles Votre Excellence (ou Majesté) nous a fait l'honneur de nous informer du rappel de Monsieur X, son Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire près la Confédération suisse.

Nous nous faisons un devoir de reconnaître que dans l'accomplissement de ces fonctions, Monsieur X a fait ce qui a dépendu de lui pour consolider et resserrer les liens d'amitié qui unissent si heureusement la Confédération Suisse et..., et nous ne pouvons que nous féliciter des relations que nous avons été appelés à entretenir avec lui et qu'il a su rendre aussi faciles qu'agréables.

En faisant, de notre côté, des vœux sincères pour le bonheur de Votre Excellence (ou Majesté) et pour la prospérité de..., nous saisissons cette occasion pour recommander Votre Excellence (ou Majesté) avec nous à la protection du Tout-Puissant.

Berne, le...

Au Nom de la Confédération Suisse
Le Président de la Confédération,
Le Chancelier de la Confédération.

public qui a été élevé à un grade supérieur pendant la durée de sa mission est obligé de présenter de nouvelles lettres de créance au chef d'Etat auprès duquel il était déjà accrédité. Nous pouvons nous demander aussi quel sera la validité des lettres de créance dans le cas de changement du ministre des Affaires étrangères, soit de l'Etat qui a nommé et accrédité, soit de l'Etat qui a reçu l'agent diplomatique et, particulièrement, quel sera le sort des lettres de créance des chargés d'Affaires qui sont, comme nous l'avons déjà vu, adressées et reçues par les ministres des Relations extérieures. Enfin, les agents diplomatiques par interim doivent-ils présenter des lettres de créance ?

a) *Cas où le chef d'Etat qui a nommé et accrédité l'agent diplomatique meurt, abdique ou est renversé par une révolution.*

Lorsque le chef d'un Etat de constitution monarchique meurt ou abdique, les agents diplomatiques nommés et accrédités par lui devront-ils se munir de nouvelles lettres de créance ? La pratique actuelle répond par l'affirmative. En effet, les ministres publics représentant le souverain à l'extérieur ne sont que les mandataires de ce dernier, et leur mandat prend fin par la mort ou l'abdication de leur commettant, conformément à la nature du mandat.⁴⁵ Dès lors, de nouvelles lettres de créance sont nécessaires et aussi longtemps que ces agents diplomatiques n'en sont pas munis, ils n'ont pas le droit de continuer d'exercer leur fonction représentative, ni de jouir des privilèges et immunités diplomatiques, sauf, cependant l'inviolabilité qui doit leur être accordée jusqu'à leur départ. Mais, bien que les pouvoirs de l'envoyé soient considérés comme ayant pris fin, on continue à le traiter comme ministre public, lorsqu'on peut supposer que de nouvelles lettres arriveront dans peu de temps.⁴⁶ En général, la lettre par laquelle le successeur notifie au gouvernement étranger le décès ou l'abdication comprend également les lettres de créance. Il peut même arriver que le nouveau souverain expédie aux agents diplomatiques de son prédécesseur de nouvelles lettres de créance.

Cependant, dans la doctrine comme dans la pratique des Etats,

⁴⁵ Pradier-Fodéré donne deux solutions à cette question, il déclare : « Si l'on considère que la souveraineté subsiste, lors même que la personne du souverain vient à changer, et que c'est de ce dernier, en tant que dépositaire et représentant de la souveraineté, que l'agent diplomatique tient ses pouvoirs, non du chef de l'Etat comme individu, l'on est conduit à dire que la mort ou l'abdication du souverain qui a nommé l'agent diplomatique ne doit pas faire nécessairement cesser l'effet des lettres de créance. Mais l'opinion contraire doit prévaloir si l'on tient à l'idée que les ministres publics sont les mandataires de celui qui les a constitués. Il est, en effet, conforme à la nature du mandat que leurs lettres de créance et leurs pleins pouvoirs cessent par la mort ou l'abdication du mandant. » *Op. cit.*, t. I, pp. 433 et 434.

⁴⁶ De Martens, *op. cit.*, 5^e édition, t. I, p. 66.

lorsqu'il s'agit d'un Président de la République, la mort de celui-ci ou la fin de ses pouvoirs présidentiels n'emporte point le renouvellement des lettres de créance des agents diplomatiques qu'il a nommés et accrédités auprès des gouvernements étrangers.⁴⁷

Enfin, lorsque le chef d'Etat qui a nommé le ministre public vient à être renversé par une révolution, l'agent diplomatique doit nécessairement s'attendre à recevoir de nouvelles lettres de créance ou bien des lettres de rappel. Car le lien qui rattachait l'envoyé à l'ancien régime est rompu et il est peu probable que l'agent diplomatique choisi par le gouvernement renversé possède aussi la confiance du nouveau gouvernement issu de la révolution. D'autre part, l'Etat étranger peut mettre en doute la validité des anciennes lettres de créance.⁴⁸

b) Même cas s'agissant du chef d'Etat accréditaire.

Si le souverain auprès duquel le ministre public était accrédité meurt ou abdique, la pratique des Etats exige la remise de nouvelles lettres de créance, car c'est une occasion pour les chefs des missions et leur gouvernement d'inaugurer d'une manière solennelle leurs relations avec le successeur du souverain décédé ou déchu. Et si son gouvernement n'envoie pas à l'agent diplomatique de nouvelles lettres de créance, le nouveau souverain pourra en déduire un refus de reconnaissance. Nous ajoutons qu'il est d'usage que le ministre public continue d'exercer ses fonctions et de jouir de tous les privilèges et immunités diplomatiques jusqu'à la réception de ses nouvelles lettres de créance.⁴⁹

Comme nous l'avons déjà dit, la mort ou la fin des pouvoirs d'un Président de République ne donne pas lieu à la remise de nouvelles lettres de créance des agents diplomatiques accrédités auprès de lui; cette pratique est celle de tous les Etats.

Dans le cas où le chef d'Etat auprès duquel l'envoyé diplomatique était accrédité vient à être renversé par une révolution, la remise de nouvelles lettres de créance paraît nécessaire, car le renouvellement de ces lettres est lié à la question de reconnaissance du nouveau gouvernement. Cependant, dans la pratique des Etats on ne procède pas toujours à la remise de nouvelles lettres. Après la reconnaissance, le gouvernement de l'agent diplomatique confirme les anciennes lettres de créance. De même les lettres de créance peuvent conserver leur validité dans le cas

⁴⁷ Serres, *Manuel pratique de protocole*, 1952, p. 35; voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 434; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 216.

⁴⁸ Voir Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 44, qui donne l'avis des jurisconsultes alliés sur cette question.

⁴⁹ A la mort d'un souverain, les chargés d'affaires qui ne sont accrédités qu'auprès du Ministre des Affaires étrangères n'ont pas besoin de remettre de nouvelles lettres de créance. Voir Serres, *op. cit.*, p. 35.

où le gouvernement du ministre public entre en relations d'affaires avec le nouveau gouvernement.

c) *Cas de nouveau Pontificat.*

Dans le cas d'un nouveau Pontificat de nouvelles lettres de créance sont-elles nécessaires ? Pour certains auteurs tels que Garcia de la Vêga, De Martens⁵⁰ et Pradier-Fodéré⁵¹, un agent diplomatique une fois en fonction auprès du Saint-Siège n'a pas besoin de nouvelles lettres de créance; ni pour le légitimer ni pour l'accréditer auprès d'un nouveau Souverain Pontife. Car, déclare Pradier-Fodéré : « Le Saint-Siège, où réside le pouvoir, ne meurt pas; or, c'est le Saint-Siège qui accrédite par l'organe du Pape, c'est auprès du Saint-Siège que, dans la personne du souverain pontife, les agents diplomatiques sont accrédités. La personne du Pape disparaît devant le principe. » En revanche, pour d'autres auteurs,⁵² le renouvellement des lettres de créance au cas de changement de Souverain Pontife existe « vis-à-vis du Pape aussi bien que vis-à-vis de tout autre souverain ». C'est pourquoi à Rome on a estimé qu'était nécessaire la remise de nouvelles lettres de créance dans le cas d'un nouveau Pontificat; un auteur qualifié déclare : « il est difficile de méconnaître que les précédents sont favorables à la thèse des gardiens du protocole romain ». Et ce même auteur ajoute que le gouvernement de la Restauration et celui de la Monarchie de juillet avaient tourné la difficulté en « confiant au tact de leurs agents des lettres, sinon de créance dans le sens rigoureux du mot, du moins de courtoisie, de considération et de confiance, ce qui, en pratique, est à peu près équivalent.⁵³

De ces deux thèses, il nous semble que la première est meilleure, car le Souverain Pontife, en tant que le prince temporel, est au même niveau que les Présidents des Républiques. Le changement de Pape, ainsi que celui des premiers magistrats des Républiques, n'exige point le renouvellement des lettres de créance des agents diplomatiques. Pour lui comme pour eux, en effet, le décès n'est pas l'objet d'un deuil dans les cours royales.

d) *Cas de changement dans le rang de l'agent diplomatique en cours de mission.*

Lorsqu'on confère à un ministre public un rang plus élevé ou quand on le fait descendre à un rang inférieur, sans toutefois le déplacer de son poste, la pratique des Nations exige la remise

⁵⁰ De Martens, *op. cit.*, 5^e édition, t. I, p. 66, note 1.

⁵¹ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 435 et 436.

⁵² Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 51.

⁵³ Rapporté par Genet, *op. cit.*, t. II, n° 751, p. 218.

de nouvelles lettres de créance. Nous le comprenons facilement puisque, comme nous l'avons déjà vu au début de cette section, la lettre de créance a pour but essentiel de définir la qualité avec laquelle l'envoyé diplomatique va représenter son pays auprès du gouvernement étranger. Jusqu'à la remise de ses nouvelles lettres de créance l'agent diplomatique conserve en vertu de ses anciennes lettres le droit de représenter son pays. Aussi, on observe, à son égard, le même cérémonial qu'on observerait à l'égard d'un envoyé qui arriverait pour la première fois avec le titre de chef de mission.⁵⁴

Toutefois, rien n'empêche que le gouvernement de l'envoyé notifie, par simple lettre, la modification apportée au rang de l'agent diplomatique, si l'Etat accréditaire ne soulève pas d'objection.

e) Cas des agents diplomatiques intérimaires.

Il arrive quelquefois qu'un ministre public ne soit expressément accrédité que par intérim. Cela arrivera dans le cas d'une absence du ministre ordinaire ou dans le cas d'une vacance dans la mission diplomatique. Cet envoyé non permanent reçoit des lettres de créance appelées « lettres de créance provisoires », et comme leur nom l'indique, elles ne lui confèrent qu'un pouvoir temporaire. Mais, dans la pratique, l'envoi de ces agents est assez rare.⁵⁵

Actuellement, le secrétaire d'ambassade ou de légation est le fonctionnaire que le chef de mission est autorisé ordinairement, en cas d'empêchement, à présenter au Ministre des Affaires étrangères comme chargé d'affaires par intérim des affaires de l'ambassade ou de la légation. Lors du retour du chef de mission l'intérimaire reprend son grade et son rang de secrétaire. Il faut noter aussi que les chargés d'affaires par intérim n'ont pas besoin pour remplir ou pour cesser leurs fonctions intérimaires, ni de lettres de créance ni de lettres de rappel.⁵⁶

⁵⁴ Cf. De Martens, *op. cit.*, t. I, 5^e édition, p. 191.

⁵⁵ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 439 et 440; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. II, n° 754, p. 223.

⁵⁶ Cf. De Martens, *op. cit.*, 5^e édition, t. I, p. 192. En Suisse, le chef d'une mission diplomatique, quittant momentanément son poste, informe le Département politique et lui indique le nom du collaborateur qui le remplace en qualité de chargé d'affaires ad interim.

Notons que l'article 9 du rapport de la commission du droit international règle le problème des agents diplomatiques intérimaires de la manière suivante :

« 1. Si le poste du chef de la mission est vacant ou si le chef de la mission est empêché d'exercer ses fonctions, la gestion de la mission est assurée par un chargé d'affaires ad interim dont le nom sera notifié au gouvernement de l'Etat accréditaire.

f) *Cas de changement du Ministre des Affaires étrangères.*

Le changement du Ministre des Affaires étrangères n'exerce aucune influence sur la validité des lettres de créance des chefs des missions diplomatiques. Dans ce cas, il n'y a jamais lieu à un renouvellement des lettres de créance, même lorsque ces lettres sont adressées de Ministre des Affaires étrangères à Ministre des Affaires étrangères, comme c'est le cas pour les lettres des chargés d'affaires.

8. — SOUVERAIN MINEUR.

En ce qui concerne la lettre de créance, un dernier problème serait de savoir si le régent du royaume, pendant la minorité du roi, a le droit de recevoir personnellement les lettres de créance d'un envoyé diplomatique accrédité auprès de la personne royale ? De nos jours cette question ne se pose plus puisqu'elle a été résolue depuis plus d'un siècle lorsqu'en 1841, le duc de la Victoire, régent du royaume d'Espagne soutenait qu'il avait qualité pour recevoir personnellement les lettres de créance des agents diplomatiques en s'appuyant sur un précédent emprunté à la régence de la Reine-Mère Marie-Christine qui recevait personnellement les lettres de créance des agents diplomatiques accrédités auprès de la reine mineure. Mais, en s'appuyant sur ce précédent, le duc de la Victoire avait oublié que Marie-Christine était mère et reine, et que c'est cette situation qui lui avait conféré des droits exceptionnels. C'est pourquoi la France rappela à l'Espagne que le duc d'Orléans régent, ne recevait les lettres de créance qu'en présence du jeune roi Louis XV et en les transmettant aussitôt à ce prince. Le duc de la Victoire se conforma alors à une règle consacrée par l'usage et la tradition.⁵⁷ Cette règle a été toujours suivie, car non seulement elle est conforme aux traditions et aux usages, mais aussi à la logique.⁵⁸

« 2. A défaut de notification, le membre de la mission diplomatique placé sur la liste diplomatique de la mission immédiatement après le chef de la mission est présumé chargé de la gestion de la mission. » Nations-Unies : Rapport de la Commission de droit international, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

⁵⁷ Cf. De Martens, *op. cit.*, 5^e édition, t. I, pp. 65 et 66; voir aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 436 et 437.

⁵⁸ Voir Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 221 et ss., qui étudie la question de la régence dans le cas où le royaume serait absolument privé de maître.

SECTION III

L'AGREATION

1. — GÉNÉRALITÉS.

Lorsqu'un gouvernement décide d'accréditer un agent diplomatique près d'un autre gouvernement, il est d'usage qu'il sollicite de celui-ci l'acceptation de la personne sur laquelle il a fixé son choix, ou plutôt qu'il s'informe confidentiellement auprès du gouvernement étranger si cette personne sera agréée comme chef de mission diplomatique ou, comme on a coutume de dire, si cette personne sera *persona grata*. On donne à cette requête le nom de demande d'agrément ou d'agrération.

En soumettant le nom de l'agent diplomatique à l'agrément préalable et officieux de l'Etat étranger on évite les désagréments qui pourraient se produire dans les relations des Etats au cas d'un refus inattendu.

Pour que l'agrément soit accordé il faut, et c'est une condition essentielle, que l'agent diplomatique désigné soit acceptable pour l'Etat près duquel il est envoyé. En effet, comme le dit De Martens,⁵⁹ le premier devoir d'un envoyé est de se rendre agréable et d'inspirer confiance au gouvernement auprès duquel il est accrédité. Toutefois, l'Etat qui envoie l'agent diplomatique n'a, en aucune sorte, l'obligation de choisir son représentant selon les goûts et les préférences du gouvernement étranger, car ce choix est de sa compétence exclusive : c'est à lui seul qu'il appartient de choisir la personne qui pourra servir le mieux les intérêts de son pays et remplir avec le plus de fidélité le mandat qu'on lui a confié. Cependant, comme l'Etat accréditaire a le droit et la faculté absolue de refuser ou d'accepter la personne désignée, on a pris depuis longtemps l'habitude de demander à l'avance si la personne désignée est *persona grata* ou non.

⁵⁹ Cf. De Martens, *op. cit.*, t. I, p. 42; voir aussi Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 37 et ss.

Le gouvernement étranger pourra accepter la désignation, ou exprimer le vœu qu'une autre personne soit désignée, ou enfin ne présenter aucune objection à la nomination proposée.⁶⁰

Si l'Etat étranger accepte la nomination de l'agent diplomatique il est évident que, par la suite, il ne sera plus fondé à élever des objections contre cette nomination pour des griefs antérieurs à celle-là, griefs que le gouvernement accréditaire n'ignorait pas ou ne pouvait ignorer. Lorsqu'un Etat donne son agrément à la nomination du ministre public d'un Etat nouvellement créé ou d'un gouvernement nouvellement établi, cela implique et entraîne la reconnaissance de l'Etat ou du gouvernement qui a accrédité l'agent diplomatique.

D'autre part, si le gouvernement accréditaire auquel on a soumis la nomination d'un agent garde le silence et ne fait pas d'objections, l'Etat de l'agent sera fondé à croire, puisqu'aucune opposition ne s'est manifestée, que l'envoyé désigné par lui a obtenu l'agrément tacite du gouvernement accréditaire. Celui-ci ne pourra plus s'opposer à la réception de l'agent diplomatique lorsque ce dernier aura rejoint son poste sans encourir de graves reproches et sans que ce refus entraîne de graves conséquences.⁶¹

Notons enfin qu'il suffit en principe qu'un gouvernement exprime le vœu ou le désir qu'une autre personne soit désignée à la place de la personne choisie pour que l'autre Etat désigne un autre candidat.

2. — FORMALITÉS DE L'AGRÉATION.

Il n'y a pas de règles fixes quant aux formalités à observer pour notifier soit la nomination de l'agent diplomatique, soit l'agrément ou le refus d'agréer. Quelquefois, c'est l'ancien envoyé ou le chargé d'affaires par intérim qui fait part au chef d'Etat des intentions de son gouvernement concernant son remplaçant. Il se peut aussi que le Ministre des Affaires étrangères qui envoie le ministre fasse part du choix à l'agent en exercice du pays accréditaire. Enfin, il peut arriver que les chefs d'Etats s'écrivent directement à ce sujet. En pratique, le procédé à observer dépend des relations qui existent entre les deux Etats et des circonstances qui ont rendu la place libre.

En principe, ces affaires se traitent toujours verbalement, hors les cas où les chefs d'Etats s'écrivent directement, mais ces der-

⁶⁰ Pour les chargés d'affaires par intérim il n'y a pas lieu d'une demande d'agrément.

⁶¹ Cf. *infra*, pp. 61-63. Affaire Catalini entre l'Italie et la Turquie.

niers n'interviennent que lorsqu'ils entretiennent des relations tout à fait amicales : un refus dans un cas pareil aurait, en effet, un caractère blessant. Ces questions délicates sont toujours débattues et résolues dans des entretiens confidentiels, afin de n'exposer ni le gouvernement accréditant, ni le nouveau ministre à souffrir du bruit d'un refus.

Cependant, lorsqu'un candidat est victime d'un refus, il ne devra pas considérer ce refus comme un acte injurieux pour sa personne, car maints motifs peuvent avoir déterminé la décision du gouvernement accréditaire, motifs qui n'ont rien à voir avec l'honorabilité du candidat proposé. En effet, ce refus peut venir de ce que certains Etats répugnent à recevoir chez eux des diplomates qui leur sont inconnus, dont ils ignorent les tendances et les origines. Il se peut aussi que le gouvernement qui a fait le choix n'inspire qu'une confiance limitée à l'Etat accréditaire; à cause de cela il n'entend recevoir qu'un diplomate qui lui soit personnellement connu.

Autrefois l'usage établi entre le Saint-Siège d'une part, l'Autriche, l'Espagne, la France et le Portugal d'autre part, donnait une forme particulière à l'agrément. Lorsque le Pape voulait accréditer un nonce auprès de ces cours, il faisait remettre une liste de trois candidats, entre lesquels le souverain intéressé choisissait.⁶²

Il a pu arriver aussi qu'un chef d'Etat demande de son propre mouvement la nomination d'une personne déterminée. C'est ainsi que le Chevalier Nigra et Méhémet-Djémil Pacha ont eu tous deux l'honneur d'être demandés par Napoléon III à la Cour d'Italie et au Sultan de Turquie comme envoyés diplomatiques à Paris.⁶³

3. — REFUS DE L'AGRÉATION.

Nous pouvons distinguer deux sortes de refus que les Etats peuvent opposer à la nomination d'un ministre public : le refus général et le refus spécial.

Le refus général, ou absolu, est le refus de recevoir aucun envoyé d'un Etat à quelque titre que ce soit. Pareille attitude n'est possible qu'en raison de considérations particulièrement graves. Cela pourra arriver, par exemple, lorsqu'un Etat refuse d'une manière absolue de reconnaître les représentants diplomatiques d'un autre Etat parce qu'il ne reconnaît pas cet Etat ou son gou-

⁶² De Martens, *op. cit.*, t. I, p. 43, note 1.

⁶³ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 399.

vernement; ou bien lorsque, pour des raisons politiques, un Etat refuse de recevoir les envoyés diplomatiques d'un pays déterminé.

Jadis, la plupart des Etats non catholiques ne recevaient pas d'agents diplomatiques du Saint-Siège.⁶⁴ Les représentants diplomatiques du gouvernement de l'U. R. S. S. n'ont été admis qu'avec beaucoup de réserve et de prudence par les Etats du monde. En 1923, c'est-à-dire quatre ans après la Révolution bolchéviste, le gouvernement Soviétique n'entretenait de relations diplomatiques qu'avec l'Afghanistan, l'Allemagne, le Boukhara, l'Esthonie, la Mongolie, la Perse, la Pologne, la Turquie et la Chine. Cependant, après cette date, la plupart des gouvernements ont fini par entrer en relations diplomatiques avec lui.⁶⁵

Notons enfin qu'en général, lorsqu'un gouvernement conteste à un autre le droit d'accréditer auprès de lui des représentants diplomatiques, ce dernier, en retour, s'abstient d'user de ce droit à son égard.

Le refus spécial, ou relatif, est le refus de recevoir tel agent déterminé. Diverses considérations peuvent motiver ce refus : soit à cause des antécédents de l'envoyé qui sont jugés fâcheux ou de ceux de sa famille, soit à cause de la réputation qu'il s'est acquise dans d'autres postes et qui lui vaut l'hostilité de l'Etat accréditaire, soit encore parce que le futur ministre aurait montré de l'hostilité au pays où l'on veut l'envoyer, ou au chef de cet Etat. De même, un Etat peut refuser d'agréer une personne comme agent diplomatique lorsque ce dernier a des pouvoirs incompatibles avec les lois ou la constitution du pays. Ainsi, tout Etat peut refuser de recevoir les légats ou les nonces du Souverain Pontife lorsque ces derniers sont investis de pouvoirs ecclésiastiques, dont l'exercice se heurterait à l'autorité de l'état. En vertu d'une règle ancienne le Pape ne reçoit pas de cardinaux comme agents diplomatiques d'un Etat étranger. Cette mesure a été prise pour ne pas exposer les cardinaux étrangers accrédités en qualité d'agents diplomatiques auprès du Saint-Siège à hésiter entre leurs devoirs envers leur pays et leurs obligations comme membres de la curie romaine. Ainsi, Pie IX refusa, en 1875, d'agréer le cardinal-prince de Hohenlohe comme représentant diplomatique de l'Empire allemand.⁶⁶ De même, en 1939, le Saint-Siège refusa de

⁶⁴ Cf. Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 280 et ss., qui étudie cette question d'une façon détaillée.

⁶⁵ *Ibidem*, *op. cit.*, t. II, p. 282, note 261.

⁶⁶ Cf. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 40, n° 667; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. II, p. 282, n° 800.

recevoir un prêtre chilien (Pe Viviani) comme ambassadeur du Chili près du Vatican.⁶⁷

4. — LE MOTIF DE REFUS DOIT-IL ÊTRE INDIQUÉ PAR L'ÉTAT QUI REFUSE ?

Ce n'est plus un problème de savoir si la demande d'agrément pour les chefs des missions diplomatiques fait partie de la pratique des Etats⁶⁸, parce que cet usage déjà ancien s'est transformé en une véritable règle de droit international. La Convention de La Havane sur les fonctionnaires diplomatiques, du 20 février 1928, l'a consacré dans son premier alinéa de l'article 8 ainsi conçu : « Aucun Etat ne pourra accréditer ses fonctionnaires diplomatiques auprès des autres Etats, sans un accord préalable avec ceux-ci. »⁶⁹ De même le premier alinéa de l'article 2 du projet de codification sur les relations et les immunités diplomatiques du 21 avril 1955 est ainsi rédigé : « L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il entend nommer chef de la mission est agréée par l'Etat accréditaire. Si elle n'est pas agréée, elle ne sera pas nommée. »⁷⁰

Enfin, l'article 3 du rapport de la Commission du droit international de 1957 stipule : « L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer auprès d'un autre Etat comme chef de la mission, a reçu l'agrément de cet Etat. »⁷¹

Mais la question qui se pose toujours, c'est celle de savoir si un gouvernement peut exiger d'un autre de lui communiquer les motifs du refus d'agréer un envoyé diplomatique ou, en d'autres termes, si l'Etat qui refuse l'agrément sollicité est obligé de révéler les raisons qui ont motivé son attitude.

En règle générale, les Etats s'abstiennent de demander des explications sur les motifs des refus d'agrément qui peuvent se produire. En effet, tout Etat est libre de refuser de recevoir tel ou tel agent comme représentant diplomatique d'un autre Etat, sans avoir à rendre compte des raisons qui ont dicté sa décision, car tout gouvernement, en refusant d'agréer tel ou tel individu,

⁶⁷ Accioly, *op. cit.*, t. II, pp. 323 et 324.

⁶⁸ En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour donner ou refuser la demande d'agrément. En Suède, c'est le Roi qui l'accorde sur une recommandation du Ministre des Affaires étrangères.

⁶⁹ Pour le texte de la convention, cf. Hudson Manly, *International legislation*, Vol. IV (1928-1929), Washington 1931, pp. 2385 et ss.

⁷⁰ Sandström (A. E. F.), *Relations et immunités diplomatiques*, Rapport (projet de codification) présenté par -, rapporteur spécial de la Commission du droit international, U. N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

⁷¹ Nations Unies : Rapport de la Commission du droit international, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

doit avoir de bonnes raisons personnelles ou politiques pour agir de cette manière. De plus, étant donné le procédé confidentiel de la demande d'agrément, ni l'honneur du gouvernement accréditant ni celui de la personne proposée ne peuvent souffrir d'un refus.⁷²

En revanche, ce qui pourra arriver lorsqu'un gouvernement considère que le refus de la demande d'agrément est injustifié, c'est ne pas soumettre une nouvelle demande en faveur d'un autre agent, et manifester son mécontentement par l'ajournement d'une nouvelle demande d'agrément, en laissant sa représentation dans l'autre Etat entre les mains d'un simple chargé d'affaires par intérim ou en supprimant le poste jusqu'à ce qu'un arrangement intervienne.

Cependant, la Grande-Bretagne exige des Etats qui refusent d'agréer un agent diplomatique qu'elle a l'intention de leur envoyer de donner les motifs de leur décision. Elle n'admet pas d'objections tirées du défaut de confiance, mais elle réclame que celles-ci soient fondées sur la conduite antérieure du candidat. Dans le cas où l'Etat étranger ne donnerait pas les motifs de son refus, le gouvernement anglais n'accréditerait point de ministre, et ferait gérer les affaires par intérim par le secrétaire de la légation.⁷³ Mais cet usage n'est pas général. Il est incontestable qu'un Etat est libre de ne pas donner les raisons qui ont motivé son attitude; en effet, une obligation de ce genre serait considérée comme une immixtion dans les affaires internes d'un Etat, et serait une cause de friction, et ce serait même mettre en péril le maintien des bonnes relations entre les Etats que de demander des précisions sur une question aussi délicate.

La Convention panaméricaine sur les agents diplomatiques, signée à La Havane en 1928, a réglé ce point de la manière suivante dans le second alinéa de l'article 8, ainsi rédigé : « Les Etats

⁷² Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 399 et 400; voir Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 38; Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 278 et ss.; Serres, *op. cit.*, p. 13; Guggenheim, *op. cit.*, t. I, pp. 493 et 494; Stuart, *op. cit.*, pp. 45 et ss.; Reale Egidio, *Fiches juridiques suisses*, fiche n° 829, pp. 4 et 5; Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1133, p. 320 et p. 321, note 1.

L'article 10 du projet n° 22 de l'American Institute of international Law relatif aux agents diplomatiques dit : lorsque le gouvernement accréditaire soulève une objection à la réception d'un envoyé diplomatique, celui-ci n'a pas à donner les raisons de son refus. Il « n'est pas obligé d'établir ses motifs à ce sujet. »

Stowel, commentant ce projet (*American journal of int. law*, 1927, pp. 314-315), estime que cette règle doit être suivie parce qu'« établir les motifs du refus peut mener à des reproches qui mettraient en péril le maintien de relations cordiales, sinon pacifiques ». Cf. Genet, *op. cit.*, t. I, p. 162, note 215.

⁷³ Cf. De Martens, *op. cit.*, 1866, t. I, p. 43, note 2; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 400; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 38; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 279.

peuvent refuser à admettre un fonctionnaire diplomatique des autres, ou l'ayant admis déjà, ils peuvent demander son rappel sans être obligés d'indiquer les motifs de leur résolution ». ⁷⁴ De même le projet de codification sur les relations et les immunités diplomatiques l'a consacré dans son second alinéa de l'article 2, conçu de la manière suivante : « L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, et sans en expliquer le motif, déclarer que le chef de la mission n'est plus *persona grata*. Dans ce cas il sera rappelé. » ⁷⁵ Signalons enfin l'article 6 du rapport de la commission de droit international de 1957, qui stipule : « 1. L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est *persona non grata* ou non acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors cette personne ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. - 2. Si un Etat accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas, dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission. » ⁷⁶ Le silence que garde cet article sur la question de savoir si l'Etat de réception est tenu de motiver sa décision de déclarer *persona non grata* un agent diplomatique proposé ou nommé, doit être interprété dans le sens que ceci est laissé à la libre appréciation de l'Etat accréditaire. Donc, il n'y a aucune obligation pour l'Etat de réception de motiver les raisons de sa décision.

5. — QUELQUES EXEMPLES DE REFUS D'AGRÉATION.

Nous avons vu plus haut que la demande d'agrément se fait confidentiellement et est toujours entourée de la plus grande discrétion. Pour cela, la plupart des cas de refus restent le plus souvent ignorés. Cependant, l'histoire des relations diplomatiques conserve quand même quelques exemples de refus de recevoir tel ou tel représentant diplomatique.

a) Exemples historiques.

En 1758, Goderike fut envoyé comme ministre d'Angleterre à Stockholm, mais celui-ci fut obligé de revenir sans avoir été

⁷⁴ Hudson Manley, *op. cit.*, Vol. IV (1928-1929), Washington, 1931, p. 2385 et ss.

⁷⁵ Sandström, *op. cit.*, U. N. doc. A/CN, 4/91, 21 avril 1955.

⁷⁶ Nations Unies : Rapport de la commission du droit international, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

reçu.⁷⁷ Bynkershoëc nous rapporte que l'Angleterre avait envoyé comme ministre à La Haye une personne qui avait été jadis condamnée par la Compagnie néerlandaise des Indes orientales à avoir la langue percée; le gouvernement hollandais commit l'illégalité de l'arrêter à son arrivée et de l'expulser. Le Pape Pie V n'accepta que trois des quatre ambassadeurs que la République de Venise lui avait envoyés en mission.⁷⁸ Le Roi de Sardaigne refusa, en 1792, de recevoir De Sémonville comme ambassadeur de France, pour le motif qu'il avait des opinions jacobines. En 1801 et en 1802, l'Autriche refusa à deux reprises le Comte d'Armfeld comme ministre suédois à Vienne.⁷⁹ En 1820, le Roi de Sardaigne refusa de recevoir Charles de Martens comme ministre de Prusse, en prétextant que sa femme était la fille d'un régicide français. Le Roi de Hanovre refusa, en 1847, de recevoir Wesphalen comme ministre de Prusse parce qu'il lui reprochait sa confession catholique.⁸⁰ En 1906, l'Allemagne pria la Serbie de faire un autre choix pour son ambassadeur à Berlin, que Jasa Renadovith, cousin du Roi et son ancien secrétaire, qui passait pour avoir participé à la conjuration qui avait amené Pierre 1^{er} sur le trône de Serbie.⁸¹ En 1920, lorsque l'Allemagne reprit ses relations diplomatiques avec ses ex-ennemis, elle nomma Von Lucuis, Solf et Rosen pour la représenter respectivement auprès de l'Italie, du Japon et de l'Espagne; mais ces diplomates ne furent pas agréés par ces divers pays pour le motif que ces personnes s'étaient livrées, avant ou au cours de la première guerre mondiale, à des actes qui les rendaient indésirables. En 1922, le gouvernement américain refusa d'agréer Hermès comme ambassadeur d'Allemagne à Washington, en raison de l'enquête parlementaire dont il était l'objet au moment de sa nomination, pour fraudes commises dans un ministère qu'il avait dirigé. Au mois d'août 1923, le Foreign Office britannique demanda au gouvernement des Soviets de faire un autre choix que Rakowski comme chef de la délégation commerciale russe à Londres, parce que celui-ci avait déclaré dans un discours prononcé à Kharkof : « L'Empire britannique est en train de se briser. Je vais à Londres pour faire de l'agitation et pour pouvoir intervenir au moment utile. »⁸² En 1931, le gouvernement espagnol demanda que l'on agrée Alomar pour le poste d'ambassadeur d'Espagne à Buenos-

⁷⁷ De Martens, *op. cit.*, 1866, t. I, p. 44, note 1.

⁷⁸ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 394.

⁷⁹ Genet, *op. cit.*, t. II, n° 801, p. 283.

⁸⁰ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 394.

⁸¹ *Revue générale de droit international public*, 1906, p. 501.

⁸² Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, pp. 38 et 39.

Ayres. Mais le gouvernement argentin refusa son agrément parce qu'Alomar ne lui était pas agréable.⁸³

Après avoir donné ces exemples, nous aurons intérêt à étudier de plus près quelques cas de refus d'agrément, pour nous rendre compte des raisons qui peuvent motiver un refus, soit lors de la demande d'agrément, soit au moment où un Etat déclare un agent déjà en place persona non grata.

b) Affaire Canning.

En 1832, l'Empereur Nicolas de Russie refusa de recevoir Sir Stratford Canning comme représentant diplomatique de l'Angleterre à sa Cour. L'Empereur motivait ce refus par la trop grande soudaineté de la nomination du nouvel ambassadeur et par le fait qu'il n'avait pas été pressenti par le gouvernement britannique avant que celui-ci fixât son choix. La nomination de Canning avait été, en effet, notifiée à l'ambassadeur russe à Londres, le Prince de Lieven, dix jours après l'inscription de la désignation dans la Gazette de Londres.

Palmerston s'appuya alors sur le droit de son gouvernement de choisir en toute liberté ses envoyés diplomatiques et déclara que si l'Empereur continuait à refuser de recevoir Canning, cette attitude serait considérée comme une insulte au Roi d'Angleterre. Deux mois après cette déclaration, Palmerston annonça que Canning allait rejoindre son poste à la Cour de Russie. Nesselrode, qui était à ce moment-là Ministre des Affaires étrangères de Russie, fit connaître à De Lieven que Canning ne serait pas reçu par l'Empereur et qu'en outre si le gouvernement britannique ne renonçait pas à cette désignation, l'Empereur serait obligé de rappeler son ambassadeur de Londres et laisserait l'ambassade entre les mains d'un chargé d'affaires.

Devant le refus de l'Empereur, Canning fut envoyé le 30 décembre de la même année en mission spéciale en Espagne et au Portugal avec le titre d'ambassadeur auprès de l'Empereur de toutes les Russies, titre inscrit sur les pleins-pouvoirs qu'il devait remettre aux souverains espagnols. De son côté, Palmerston voulut désigner définitivement Canning au poste de Madrid, mais celui-ci s'y refusa.

Suivant certains bruits à ce moment-là, la disgrâce de Canning avait pour motif sa connaissance étendue des affaires de Turquie et de la politique russe dans ce pays : c'est ce qui avait poussé l'Empereur à refuser son agrément, tandis que les mêmes raisons incitaient Palmerston à exiger l'admission de son ambas-

⁸³ Genet, *op. cit.*, t. II, p. 285, note 266.

sadeur. On a aussi dit que l'agrément de Canning avait été refusé parce que celui-ci avait eu une altercation avec le Secrétariat d'Etat des Etats-Unis pendant le temps qu'il était en mission dans ce pays.⁸⁴

c) *Affaire Keily.*

L'un des plus intéressants cas de refus d'agrément est celui de A. M. Keily. En 1885, le gouvernement américain nomma Keily représentant diplomatique des Etats-Unis à Rome. Lorsque le gouvernement italien reçut la nouvelle, il demanda à son ministre près de la Maison-Blanche de demander qu'un autre choix fût fait, sans donner les motifs de son attitude. Cependant, on ne pouvait pas ignorer que la cause de cette décision était un discours prononcé par Keily dans une réunion de catholiques où il avait critiqué l'annexion des Etats pontificaux par le gouvernement italien. Comme la raison était légitime, le Secrétaire d'Etat américain n'éleva aucune objection et communiqua à Keily le refus de l'Italie. Tout de suite après, le gouvernement des Etats-Unis nomma Keily représentant diplomatique à Vienne. De son côté, le gouvernement autrichien pria le Secrétaire d'Etat, comme c'est l'usage, d'attendre son consentement officieux et envoya en même temps à son représentant à Washington les raisons pour lesquelles il ne pouvait pas recevoir Keily comme agent diplomatique à Vienne. Mais le ministre autrichien laissa maladroitement connaître les motifs de son gouvernement, qui regardaient la vie privée de Keily, marié civilement à une juive, ce qui serait regardé comme intolérable à Vienne.

Le gouvernement américain trouva qu'une telle objection n'était pas une raison suffisante pour refuser d'agréer Keily et adressa une série de notes à Vienne dans lesquelles il se réclamait de la Constitution et des traditions des Etats-Unis et du fait que la religion et l'état-civil ne pouvaient pas être pris en considération par un Etat pour justifier le refus de la demande d'agrément d'un envoyé diplomatique. Alors, le gouvernement de Vienne allégua que les déclarations publiques de Keily étaient aussi désagréables à l'Autriche qu'à l'Italie. Mais les Etats-Unis trouvèrent ces motifs insuffisants et non fondés et laissèrent la légation américaine à Vienne entre les mains d'un chargé d'affaires et Keily fut envoyé à la Cour internationale d'Egypte.⁸⁵

⁸⁴ Genet, *op. cit.*, t. II, p. 285, n° 802.

⁸⁵ Cf. Satow E., *A guide to diplomatic practice*, 3^e édit., pp. 126 et 127; voir également 4^e édit., 1957, pp. 136 et 137; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 287, n° 803; Stuart, *op. cit.*, p. 47.

d) *Affaire Blair.*

Au mois d'avril 1891, le gouvernement américain nomma Henry W. Blair représentant diplomatique des Etats-Unis en Chine. Le gouvernement chinois fit des objections à cette désignation en se référant à l'activité de Blair durant les années 1882 et 1888 qui avait causé préjudice à la Chine et aux travailleurs chinois, notamment par son attitude à propos de l'*Exclusion Act*.

Le refus et les objections furent communiqués à Blair. Celui-ci fit savoir à son gouvernement que ce qui lui était reproché, était d'avoir déclaré, devant le Sénat, que l'introduction des travailleurs chinois sur le sol des Etats-Unis était un risque de fièvre jaune, que le Chinois serait dangereux à la civilisation américaine et que « le quartier chinois de San Francisco était un fléau en ébullition, menaçant et terrifiant ». Il faisait cependant remarquer qu'on devait tout de même faire la distinction entre l'homme politique dans son pays et le représentant de ce même pays à l'extérieur, car si on ne faisait pas cette distinction il n'y aurait plus de liberté de parole devant les assemblées publiques et on serait obligé d'acheter du prix de son silence le droit de représenter son pays à l'étranger.

Après ces déclarations, la Maison-Blanche demanda à nouveau l'agrément de Blair. Le Ministre des Affaires étrangères chinois fit de nouveau observer que c'était l'impopularité de Blair en Chine qui motivait son refus. Cependant, il ajoutait que si le Président des Etats-Unis pouvait rapporter l'*Exclusion Act* de 1888, ceci amènerait une détente en Chine et Blair aurait alors la possibilité d'être accepté; sinon il serait impossible que le gouvernement chinois agréât une personne qui avait voté l'*Act*.

Après plusieurs communications entre les deux gouvernements, la Maison-Blanche décida de clore l'incident par une note de protestation au gouvernement chinois. Mais, malgré cet incident, la légation américaine de Pékin ne souffrit aucune interruption de service.⁸⁶

e) *Affaire Catalini.*

Voyons maintenant l'affaire qui a risqué de déclencher une guerre entre l'Italie et la Turquie.⁸⁷ Au mois de juillet 1894, le cabinet italien rappelait brusquement le Comte Collobiano, son ambassadeur à Constantinople, et désignait à sa place le Com-mandeur Catalini, qui recevait en même temps l'ordre de rejoindre son poste. D'après certains bruits, le rappel de Collobiano

⁸⁶ Cf. Genet, *op. cit.*, t. II, p. 288, n° 804; Satow, *op. cit.*, p. 127; voir également 4^e édit., 1957, p. 137.

⁸⁷ *Revue de droit international public*, 1894, pp. 495-497.

n'avait d'autre motif qu'une vengeance de Blanc, Ministre des Affaires étrangères d'Italie. Ce dernier était ambassadeur à Constantinople sous le ministère Rudini lorsqu'il fut rappelé assez brusquement; il supposa que son rappel était l'œuvre de Collobiano qui était, à ce moment, attaché à la Consulta et chef du cabinet de Rudini. Devenu Ministre des Relations extérieures, il ne put se soustraire au plaisir de jouer le même tour à Collobiano.

Si nous laissons de côté les raisons pour lesquelles Collobiano fut rappelé, il faut cependant reconnaître qu'il y avait eu violation de l'usage international du fait que la Sublime Porte n'avait été pressentie ni sur la désignation de Catalini, ni sur le rappel de Collobiano; et si le gouvernement italien avait demandé l'agrément de la Turquie, il n'avait pas attendu la réponse de celle-ci pour donner l'ordre à son envoyé de rejoindre tout de suite son poste. La Turquie se montra très sensible à ce manque de courtoisie. D'autre part, il y avait d'autres raisons pour lesquelles on ne voulait pas recevoir Catalini comme représentant de l'Italie. Autrefois secrétaire à l'ambassade de Constantinople, ce dernier n'avait pas laissé un très bon souvenir; de plus, en mission à Londres, il s'était marié avec la fille de Musurus-Pacha, agent de la Turquie en Angleterre, ce qui devait entraîner certaines difficultés au point de vue de l'étiquette et de la politique orientales.

Bien que la Turquie n'ait pas donné son agrément à cette nomination, Catalini arriva à Constantinople pour remplir sa fonction. Le Sultan décida alors de ne pas le recevoir. De son côté, le Ministre des Affaires étrangères turc incita les représentants des autres pays à ne pas lui rendre sa visite d'arrivée. Cependant, le cabinet italien ne tarda pas à connaître les dispositions de la Sublime Porte, et ses partenaires de la Triple Alliance, l'Allemagne et l'Autriche, intervinrent auprès du Sultan pour qu'il acceptât d'agréer l'envoyé italien. Mais le Sultan résista et pria le gouvernement italien de donner un autre successeur à Collobiano.

Pour tourner la difficulté, le cabinet italien annonça au Sultan que Catalini n'était nommé que comme chargé d'affaires par intérim. Mais le Sultan répondit que ministre ou chargé d'affaires, c'était la personne de Catalini qu'il jugeait indésirable et ajouta que si l'Italie persistait dans sa décision il serait obligé de rap-peler son représentant à Rome, Mahmoud-Nedine. En réponse le gouvernement italien fit appareiller le 5 août une escadre dont les silhouettes apparurent à l'horizon de la baie des Bessiks à l'entrée des Dardanelles. Cette escadre inquiéta le Sultan et l'obligea à

⁸⁸ Cf. le *Temps* du 1^{er} août; le *Journal des Débats* du 6 août 1894 (soir).

revenir sur sa décision. Le 6 août il fit connaître à Blanc que, pour lui être agréable, il acceptait de recevoir Catalini comme envoyé du Roi Humbert et qu'un envoyé spécial irait le recevoir aux Dardanelles. Le 13 Catalini arriva à Constantinople et le 28 il remit ses lettres de créance au Sultan.

f) Affaire West.

L'histoire des relations diplomatiques nous fournit aussi quelques exemples de ministres publics en fonction qui sont devenus *persona non grata* parce qu'ils ne pouvaient plus remplir leurs tâches d'une manière satisfaisante auprès de l'Etat accréditaire.

Pendant la campagne présidentielle de 1888 aux Etats-Unis, l'envoyé britannique auprès de la Maison-Blanche, Lord Sackville-West reçut une lettre d'un prétendu citoyen américain neutralisé, mais d'origine anglaise, lui demandant son avis sur le candidat le plus favorable aux intérêts de l'Angleterre. Lord Sackville répondit à la lettre en donnant son opinion. Mais cette lettre n'était en vérité qu'un piège et lorsqu'elle fut publiée par la presse, Lord Sackville-West fut déclaré *persona non grata*.⁸⁹

g) Affaire Dupuy.

Un cas semblable à celui que nous venons de voir, mais qui se justifie plus facilement se produisit en 1898, juste avant la guerre hispano-américaine. Le ministre d'Espagne aux Etats-Unis, Dupuy de Lome, envoya une lettre à un journaliste espagnol de Cuba, dans laquelle il décrivait le Président Kinly comme « un homme faible, affamé de l'admiration des foules, un soi-disant politicien... ». Lorsque la presse américaine publia une copie de cette lettre, la Maison-Blanche déclara Dupuy *persona non grata* et demanda du gouvernement espagnol le rappel immédiat de son ministre.⁹⁰

h) Affaire Kennan.

En octobre 1952, le gouvernement soviétique déclarait George Kennan, ambassadeur des Etats-Unis à Moscou, « *persona non grata* », et demandait son rappel. Il motivait cette demande en faisant état de déclarations de Kennan, hostiles à l'Union Soviétique. Celui-ci en effet, en septembre 1952, se serait livré publiquement à Berlin « à des attaques hostiles et diffamatoires à l'égard de l'U.R.S.S. », attaques qualifiées également par la note soviétique de « violations grossières des lois internationales généralement reconnues ».

⁸⁹ Stuart, *op. cit.*, p. 48.

⁹⁰ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 48.

Le gouvernement américain n'a pas accepté la validité des accusations soviétiques et n'a pas rappelé officiellement son ambassadeur. Celui-ci est revenu à Washington pour « consultations ». Il n'y a pas eu de rupture des relations diplomatiques entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis.⁹¹

i) Affaire syro-américaine.

Nous terminons par l'affaire qui s'est produite récemment entre la Syrie et les Etats-Unis.

Le 16 août 1957, le gouvernement syrien demandait le rappel dans les 24 heures de trois diplomates américains, accusés d'avoir fomenté un complot contre les autorités syriennes. En réponse à cet acte, le gouvernement des Etats-Unis déclarait « persona non grata » l'ambassadeur syrien Zeineddine et le second secrétaire d'ambassade.⁹²

SECTION IV.

L'AUDIENCE DE RECEPTION

1. — GÉNÉRALITÉS.

Les audiences de réception du chef de l'Etat où sont admis les agents diplomatiques peuvent revêtir plusieurs formes selon que ceux-ci sont reçus au début, au cours ou à la fin de leur mission. Le mot audience est réservé particulièrement aux cérémonies qui accompagnent la remise des lettres de créance ou de rappel.

L'audience de la remise des lettres de créance est toujours accompagnée des formes les plus pompeuses; celle des lettres de rappel a lieu ordinairement avec moins de solennité; quant aux audiences accordées en cours de mission elles sont privées et dépourvues de tout appareil.

En règle générale, l'audience de la remise des lettres de créance a lieu dans la capitale de l'Etat, mais il peut arriver, et l'histoire des relations diplomatiques connaît des cas de ce genre, qu'un ministre public se voit dans la nécessité de présenter ses

⁹¹ Pharos, *Les Archives Internationales*, Paris, 3 octobre 1953.

⁹² *Ibidem*, *op. cit.*, 16 août 1957.

lettres hors de la capitale, pour la raison que le chef d'Etat à qui ces lettres sont adressées s'en trouve éloigné. Un cas de ce genre s'est présenté au mois de septembre 1865 au Brésil. L'envoyé britannique Edward Thornton présenta ses lettres de créance à D. Pedro II, Empereur du Brésil, au camp d'Uruguayana, où ce dernier venait de recevoir la reddition de l'armée paraguayenne.

En outre, l'envoyé diplomatique ne devient officiellement le représentant de son pays qu'après qu'il a été reçu et qu'il a remis ses lettres au chef de l'Etat accréditaire, mais la remise immédiate peut être retardée si, par exemple, l'Etat dans lequel arrive le nouveau ministre est en état de guerre. Dans un cas pareil il est considéré pour tous ses actes comme s'il était régulièrement entré en fonction. C'est ce qui advint à l'envoyé brésilien Amaral en 1916, à son arrivée à Berlin.⁹³

2. — ARRIVÉE DE L'AGENT DIPLOMATIQUE.

Ayant sur lui tous les actes nécessaires à l'accomplissement de sa nouvelle fonction, l'agent diplomatique prend congé du chef de l'Etat et du Ministre des Affaires étrangères de son pays et se met en chemin vers sa nouvelle résidence. Arrivé à son poste,⁹⁴ le premier soin du nouveau chef de mission est de notifier le plus tôt possible son arrivée au Ministre des Affaires étrangères et de lui demander en même temps quel jour et quelle heure il pourra le recevoir. Cette notification est faite soit par l'intermédiaire de l'un des plus hauts fonctionnaires de l'ambassade ou de la légation, soit comme cela se fait habituellement, par simple lettre.

Le même jour ou au plus tard le lendemain, le nouveau chef de mission est reçu par le Ministre des relations extérieures; au cours de cette visite il lui remet une copie de sa lettre de créance, à la fois pour prouver sa qualité et résoudre toutes les difficultés qui pourraient naître de la forme des expressions et du contenu de cette lettre; il le prie en même temps de bien vouloir prendre

⁹³ Accioly, *op. cit.*, t. II, p. 327; Cf. De Martens, *op. cit.*, 1866, t. I, p. 135, note 2; voir aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 457.

⁹⁴ En Suisse, lorsque l'arrivée du nouveau chef de mission est annoncée officiellement au Département Politique Fédéral, le chef du Protocole ou son remplaçant l'accueille à la gare de Berne et le salue au nom du Chef du Département Politique, ensuite il l'accompagne dans une voiture de l'administration fédérale à sa résidence. S'il arrive à Berne en automobile, le chef du Protocole va le saluer à sa résidence. Cf. Règlement protocolaire approuvé par le Conseil fédéral le 24 février 1953.

les ordres du chef de l'Etat en vue d'organiser l'audience de réception pour la remise de sa lettre de créance.

L'usage établi dans certains pays veut que le Ministre des Affaires étrangères rende le même jour sa visite au chef de mission, dans d'autres, il n'a pas à la rendre.⁹⁵

3. — CÉRÉMONIAL DE L'AUDIENCE DE RÉCEPTION.

Le cérémonial de l'audience de réception est à peu près semblable dans tous les pays. Nous disons à peu près, parce que, bien que les traits généraux de ces cérémonies soient identiques, les détails varient de pays à pays suivant les usages, les règlements particuliers de chaque Cour, de chaque gouvernement et même suivant l'esprit public de chaque pays.

Voyons, pour commencer, l'ancien cérémonial observé dans la plupart des Cours et que De Martens⁹⁶ nous décrit ainsi : Au jour et à l'heure indiqués le souverain envoie celui qui est chargé de l'introduction des ambassadeurs, accompagné d'autres officiers de la Cour à l'ambassade dans un des carrosses du Monarque attelé de six chevaux ; il y fait monter l'ambassadeur qui est en uniforme, y monte ensuite et se place en face de lui : la suite monte dans ses propres carrosses tandis que la voiture de l'ambassadeur suit, à vide, le carrosse du Souverain.

Arrivé à la cour intérieure du Palais, les honneurs militaires lui sont rendus : la garde présente les armes, les tambours battent aux champs. A la porte principale, l'ambassadeur est reçu par les dignitaires de la Cour : puis précédé par son introducteur et accompagné de sa suite il monte par l'escalier d'honneur à la salle destinée à sa réception et dont les deux battants sont ouverts.

Le Monarque debout sous un dais, entouré de ses ministres, des princes et princesses du sang, des officiers de sa Cour, reçoit l'ambassadeur, qui, accompagné de sa suite, s'approche du souverain par trois révérences, en s'avançant il se découvre. Le Monarque fait alors signe à l'ambassadeur de se couvrir et de prendre place dans le fauteuil qui lui est destiné.

Après s'être couvert et assis, l'ambassadeur prononce son discours d'audience ; en faisant mention de sa lettre de créance, il la prend des mains de son premier secrétaire d'ambassade

⁹⁵ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 449 ; Serres, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁶ De Martens, *op. cit.*, t. I, pp. 135 et ss.

pour la présenter au Souverain et la remettre au premier ministre ou au ministre des Affaires étrangères qui est aux côtés du Monarque. Le discours étant terminé, ce dernier y répond; après quoi l'ambassadeur se lève, se découvre et se retire de la même manière qu'il a été introduit.

Tel était l'ancien cérémonial de l'audience de réception des ambassadeurs, cérémonial qui est de nos jours beaucoup moins encombré de formalités. Mais malgré toutes les simplifications qu'on a pu apporter, ce cérémonial garde un caractère rigoureux.

a) Réception de l'agent diplomatique de première classe.

Le jour et l'heure de l'audience de la remise des lettres de créance étant fixés, le personnage chargé des fonctions du Protocole — grand maréchal de la Cour, grand-maître des cérémonies, introducteur des ambassadeurs ou comme c'est le cas en Suisse le chef du Protocole — va chercher en voiture le nouveau chef de mission et sa suite pour les conduire à l'audience.

Arrivé au Palais, les honneurs militaires lui sont rendus; après quoi l'ambassadeur est introduit dans la salle d'audience qui a la porte ouverte et où se trouve le chef de l'Etat debout, entouré de ses ministres. L'ambassadeur s'approche, fait la révérence d'usage, puis prononce son discours, en terminant il remet ses lettres de créance au chef de l'Etat qui les prend et les dépose entre les mains du Ministre des Affaires étrangères; il répond ensuite au discours de l'ambassadeur. Notons ici, que l'ambassadeur ne prononce pas toujours un discours; actuellement et dans la plupart des Etats, après avoir fait sa révérence le chef de mission se borne à adresser quelques paroles de courtoisie respectueuse, après lesquelles il remet ses lettres. Il présente ensuite au chef de l'Etat les membres de l'ambassade qui l'ont accompagné à l'audience solennelle.

La cérémonie terminée le chef de mission se retire de la même manière qu'il a été introduit et est toujours reconduit par les personnes qui l'ont accompagné à l'arrivée.

b) Réception de l'agent diplomatique de deuxième classe.

L'agent diplomatique de deuxième classe, c'est-à-dire l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, donne avis de son arrivée au Ministre des Affaires étrangères par l'intermédiaire d'un haut fonctionnaire de la légation. Mais généralement il se borne à notifier par écrit son arrivée au Ministre des Affaires étrangères, en le priant de bien vouloir prendre les ordres du chef

de l'Etat pour fixer la date et l'heure de l'audience de la remise de ses lettres de créance, dont il lui communique une copie.

Comme les agents de la première classe, ils ont droit à une audience solennelle ou publique, mais qui est ordinairement accompagnée de moins de formalités; elle s'effectue en effet avec moins de pompe. En France, par exemple, le chef du Protocole va, dans une voiture de la présidence et sans escorte, chercher l'envoyé; il le conduit à l'Elysée, la garde ordinaire se range sous les armes, à l'arrivée et au départ du ministre public; le Président de la République le reçoit seul ou ayant à ses côtés le Ministre des Affaires étrangères.⁹⁷

c) Réception de l'agent diplomatique de troisième et quatrième classes.

Ordinairement les ministres résidents notifient leur arrivée au Ministre des Affaires étrangères par simple lettre, en le priant de prendre les ordres du chef de l'Etat pour la remise de leurs lettres de créance.

Les agents de cette classe n'ont pas droit à une audience solennelle ou publique, mais celle-ci pourra leur être accordée. Dans ce cas le cérémonial de cette audience est le même que celui des agents de la seconde classe moins les honneurs militaires.

Quant aux chargés d'affaires ils ne sont accrédités qu'auprès du Ministre des Affaires étrangères, à qui ils notifient leur arrivée par écrit et lui demandent audience pour la remise de leurs lettres de créance. Ils ne sont jamais reçus par le chef de l'Etat qu'en audience privée, et lui sont présentés sans cérémonial par le Ministre des Affaires étrangères.

4. — USAGES SUISSES.⁹⁸

En Suisse, le cérémonial de l'audience de réception des ministres publics est fixé par un règlement protocolaire approuvé par le Conseil fédéral le 24 février 1953; ce règlement pose en particulier les principes suivants :

⁹⁷ Cf. Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 540 et 541.

⁹⁸ Voici l'ancien cérémonial qui était observé en Suisse pour la réception des nonces et des ambassadeurs, conformément au règlement du 24 décembre 1818, révisé en 1827 et 1830, et qu'on peut résumer ainsi : Le jour de l'entrée de l'ambassadeur dans la ville fédérale étant fixé, un escadron de cavalerie commandé par un officier ayant le grade de colonel ou de lieutenant-colonel, allait à sa rencontre, jusqu'à la distance d'une lieue, et lui servait d'escorte jusqu'à sa résidence. A son entrée dans la ville, l'ambassa-

Le premier soin du nouveau chef de mission est de prendre contact avec le chef du Protocole pour lui remettre la copie de ses lettres de créance et des lettres de rappel de son prédécesseur, à moins que celui-ci ne les ait présentées avant son départ.

Le chef du Protocole lui explique le cérémonial de la remise des lettres de créance, et après avoir consulté le Président de la Confédération et le chef du Département Politique, fixe le jour et l'heure de l'audience.

Au jour fixé, le chef du Protocole, accompagné d'un huissier, va chercher en voiture le nouveau représentant diplomatique et sa suite pour les conduire au Palais fédéral — salle des audiences — ,où ils sont présentés au Président de la Confédération et au chef du Département Politique. Si ce dernier est Président de la Confédération, il est accompagné du Vice-Président du Conseil fédéral, s'ils sont empêchés, le Président de la Confédération et le chef du Département Politique sont remplacés par une délégation de deux membres du Conseil fédéral. Le Chan-

deur était salué par trente-trois coups de canon. Devant sa résidence se trouvait une compagnie d'infanterie commandée par un capitaine, avec drapeau, qui devait lui servir de garde d'honneur et qui ne se retirait qu'après avoir laissé quatre sentinelles. Les officiers allaient alors prévenir le gouvernement de l'arrivée de l'ambassadeur, et, sur le champ, une délégation, composée de trois membres du gouvernement et accompagnée du chancelier de la Confédération, se rendait auprès de lui pour le saluer et s'informer du jour où il pourrait remettre ses lettres de créance.

Au jour fixé, la même délégation allait, dans deux carrosses attelés de quatre chevaux chercher l'ambassadeur. Ce dernier montait dans le premier carrosse, ayant à sa gauche le premier délégué et, en face de lui, le second délégué. Dans le second carrosse montait le personnel de l'ambassade avec le troisième délégué, et les deux carrosses se dirigeaient vers le palais consistorial, où devait se trouver réuni tout le Conseil. Si la Diète fonctionnait à ce moment, l'ambassadeur était reçu dans la salle de la Diète, en présence du gouvernement et de tous les premiers députés. A son arrivée devant le palais consistorial, l'ambassadeur trouvait deux compagnies d'infanterie qui, commandées par un colonel, lui rendaient les honneurs militaires. Au pied de l'escalier du palais, les chanceliers fédéraux et cantonaux recevaient l'ambassadeur et l'accompagnaient ensuite à la salle, avec les officiers, colonels et majors. Dans la partie haute de la salle, deux fauteuils étaient disposés, celui de droite était destiné à l'ambassadeur, tandis que le second était destiné au premier magistrat de la Confédération. Le Président du Conseil fédéral ne s'asseyait qu'après l'ambassadeur; les autres assistants ne s'asseyaient qu'après le président. Le chancelier fédéral et le secrétaire d'Etat restaient seuls debout. Si, pendant la réception, l'ambassadeur se couvrait, toute l'assistance était obligée de se couvrir; quand il ôtait son chapeau, l'assistance faisait de même. Après s'être assis, l'ambassadeur prononçait son discours et présentait ses lettres de créance. Le président de la Confédération lui répondait et, en même temps, était tirée une salve de trente-trois coups de canon. Le même cérémonial était observé pour le retour de l'ambassadeur à son hôtel. Immédiatement après cette réception, le président de la Confédération allait lui rendre visite avec tous les membres du gouvernement qui n'avaient pas fait partie de la délégation de la matinée. Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 454, note 1.

celier de la Confédération ou le Vice-Chancelier assiste à l'audience.⁹⁹

Lorsque le chef de mission est accompagné par plus de quatre collaborateurs, ou s'il est nonce ou ambassadeur, le chef du Protocole est assisté de son adjoint. Les chefs de mission des trois premières classes sont toujours introduits et présentés par le chef du Protocole.

Le chargé d'affaires en pied, accompagné en voiture au Palais fédéral par le chef du Protocole ou son adjoint, est conduit dans le bureau du chef du Département Politique, auquel il remet ses lettres de cabinet.

Aucun discours n'est prononcé à l'occasion de la présentation des lettres de créance, mais seulement quelques paroles de courtoisie, à moins que le nouveau chef de mission, n'exprime le désir de faire une allocution; dans ce cas, il doit en remettre auparavant le texte au service du Protocole. Le chef de mission indique aussi au service du protocole le nombre des collaborateurs par lesquels il désire se faire accompagner à l'audience de la remise de ses lettres de créance. La tenue prescrite pour cette audience est l'uniforme ou la jaquette.

5. — USAGES BRITANNIQUES.

En Angleterre, le nouveau représentant diplomatique informe par écrit le Secrétaire d'Etat de son arrivée, et le prie de bien vouloir prendre les ordres du Roi pour fixer la date et l'heure de la remise de ses lettres de créance et lui demande en même temps le jour où il pourra le recevoir.

Le cérémonial de l'audience de réception des ambassadeurs est différent, selon que cette audience a lieu à Londres ou à Windsor.

Pour l'audience de Londres, le Maréchal du Corps diplomatique va en voiture prendre l'ambassadeur et sa suite à sa résidence. A son arrivée, il est reçu à l'entrée principale par l'Ecuyer de Service et, dans le Grand Hall, par le Maître d'Hôtel de la Maison du Roi. Tous deux le conduisent à la Salle de Révérence (Bow Room) où l'attendent le Secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, ou, en son absence le Sous-Secrétaire d'Etat permanent des

⁹⁹ D'après le règlement protocolaire du 2 novembre 1948, qui a été abrogé par celui du 24 février 1953, le Conseil fédéral réuni incorpore assistait à la remise des lettres de créance du nonce apostolique et de l'ambassadeur de France.

Affaires étrangères, et le Lord et le Gentilhomme de Service. Le personnel de l'ambassade y est également introduit. Le Secrétaire d'Etat va alors prendre les ordres du Souverain, et revient conduire l'ambassadeur auprès du Roi avec le Lord de Service; il est annoncé par le Maréchal du Corps diplomatique. A ce moment, le Lord de Service se retire avec le Maréchal du Corps diplomatique. Aucun discours ne sera prononcé, simplement quelques mots de courtoisie seront échangés; après quoi, l'ambassadeur présente au Roi le personnel de l'ambassade qui l'a accompagné. L'audience terminée, l'ambassadeur est reconduit à l'entrée principale par le Maître d'Hôtel de la Maison du Roi, et à sa voiture, par l'Ecuyer de Service. Il est ensuite accompagné dans le trajet de retour par le Maréchal du Corps diplomatique jusqu'à l'entrée principale de l'ambassade.

Quant à l'audience qui a lieu au château royal de Windsor, elle se déroule ainsi : l'ambassadeur est reçu à la gare de Paddington par le Maître d'Hôtel, qui le mène ensuite en voiture au palais royal. Les membres de l'ambassade le rejoignent par leurs propres moyens. Là, l'ambassadeur est présenté au Roi par le Secrétaire d'Etat ou par le Sous-Secrétaire.

Le cérémonial de l'audience de réception est différent quand il s'agit d'un agent diplomatique de deuxième ou de troisième classe. L'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, ou le ministre résident, gagne le palais royal seul et sans cérémonie. A l'entrée principale il est accueilli par le Maréchal du Corps diplomatique et par l'Ecuyer de Service, qui le mènent dans le Grand Hall où l'attend le Maître d'Hôtel de la Maison du Roi qui le conduit à la Salle de Révérence. Là, il est reçu par le Sous-Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères et par le Lord et le Gentilhomme de Service. Le Sous-Secrétaire d'Etat va prendre les ordres de Sa Majesté et le ministre est conduit au Souverain par le Lord et le Maréchal du Corps diplomatique. Ce dernier l'annonce au Roi. Le Lord et le Maréchal du Corps diplomatique se retirent à ce moment. A la fin de l'audience, le ministre est reconduit dans le Grand Hall par le Maître d'Hôtel de la Maison du Roi, et à sa voiture par le Maréchal du Corps diplomatique et l'Ecuyer de Service.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Cf. Satow, *op. cit.*, 4^e édition 1957, pp. 150 et 151; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 546 et 547. Pour l'ancien cérémonial en Angleterre, voir également Satow, p. 152, n° 273.

6. — USAGES AMÉRICAINS.

Aux Etats-Unis, le Président reçoit de la même manière les ambassadeurs et les ministres. Dès l'arrivée du chef de mission à Washington, un rendez-vous est pris pour une visite de l'ambassadeur au Secrétaire d'Etat. Pour ce rendez-vous, l'ambassadeur se rend au Ministère des Affaires étrangères (Department of State) dans sa propre voiture, généralement accompagné par le chargé d'affaires ad interim. Là il est reçu par le chef du Protocole qui le conduit auprès du Secrétaire d'Etat. Le chef du Protocole est le seul fonctionnaire du Département d'Etat qui est présent à cette rencontre. L'envoyé diplomatique présente au Secrétaire d'Etat copies des lettres de créance, des lettres de rappel de son prédécesseur et de son discours; il prie le Secrétaire d'Etat de bien vouloir prendre les ordres du Président pour fixer la date de la remise de ses lettres. Cette visite au Secrétaire d'Etat est toujours de courte durée et aucun sujet de réelle importance n'est soulevé.

Durant les dix jours qui suivent, la date de l'audience de réception de l'ambassadeur par le Président est fixée. Pour celle-ci il est accompagné, depuis sa résidence, par le chef du Protocole, dans une voiture de la Maison-Blanche. L'envoyé n'est escorté par aucun membre de son personnel. A son arrivée au bureau du Président, il lui est présenté par le chef du Protocole. Personne d'autre n'est présent à cette rencontre. L'envoyé remet au Président ses lettres de créance, les lettres de rappel de son prédécesseur, et son discours. Ce dernier n'est pas lu, et le Président remet à l'envoyé sa réponse au discours. Après un court entretien, l'audience est levée. Le chef du Protocole raccompagne alors l'envoyé à sa résidence dans une voiture de la Maison Blanche.¹⁰¹

7. — USAGES EN U.R. S. S.

Le cérémonial de l'audience de la présentation des lettres de créance des représentants accrédités auprès du gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques se déroule de la manière suivante :

Le jour fixé pour l'audience, le chef du Protocole se rend à la résidence du représentant étranger (ambassadeur, représen-

¹⁰¹ Cf. Satow, *op. cit.*, 4^e édit., 1957, p. 149; voir Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 545 et 546.

tant plénipotentiaire ou ministre). Celui-ci le présente aux membres de son personnel qui l'accompagneront au Kremlin. Le représentant y est escorté par le chef du Protocole et par un fonctionnaire attaché au Service du Protocole. Les membres du personnel s'y rendent d'une façon indépendante, le représentant et son escorte voyageant dans la voiture personnelle du Président.

Le cortège entre au Kremlin par le portail Borovitsky et le représentant est accueilli à l'entrée du Palais du Soviet Suprême par le Commandant du Palais. Le représentant est conduit à l'intérieur du Palais par le chef du Protocole, puis est reçu dans le Hall des Assemblées par le chef du Cabinet du Président et le chef du département du Ministère des Affaires étrangères qui est chargé des relations avec le pays du représentant.

Le représentant et les personnes qui maintenant l'accompagnent se rendent dans le Hall de Réception. Le Président, le Secrétaire du Présidium du Soviet Suprême et le Ministre des Affaires étrangères de l'Union Soviétique entrent en même temps dans le Hall, venant de la Chambre d'Audience. Les deux groupes s'arrêtent l'un vis-à-vis de l'autre, et le chef du Protocole annonce l'arrivée du représentant.

Le représentant prononce son discours — s'il y en a un — et remet au Président ses lettres de créance, qui les passe au Ministre des Affaires étrangères. Si le discours est fait en langue étrangère, un interprète en lit la traduction en russe. Dans ce cas, le discours prononcé en russe par le Président est également suivi d'une traduction. Le discours est facultatif.

A ce moment-là, le représentant présente le personnel de la mission au Président.

Le Président accorde alors une audience privée au représentant. Elle a lieu dans une salle adjacente, en présence du Ministre des Affaires étrangères, du chef du Cabinet du Président et du Secrétaire du Présidium.

L'audience terminée, le représentant étranger retourne à sa résidence avec le même cérémonial.¹⁰²

8. — USAGES AU VATICAN.

Voici le cérémonial en usage au Vatican pour la réception des ambassadeurs, des ministres et des chargés d'affaires.

Lorsque les voitures du Palais pontifical arrivent à l'ambassade, le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée et le

¹⁰² Satow, *op. cit.*, 4^e édition, 1957, p. 153.

Camérier d'honneur surnuméraire de cape et d'épée entrent et se présentent à l'ambassadeur. Le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée l'invite à descendre et à prendre place avec lui dans la voiture pendant que le Camérier d'honneur surnuméraire de cape et d'épée se range aux côtés de la suite de l'ambassadeur. A son arrivée dans la cour de Saint Damase, l'ambassadeur est reçu au pied de l'escalier d'honneur par un Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée et par quatre valets de pied, accompagnés du Sous-Doyen de l'Antichambre en grand uniforme (en son absence, ce dernier est remplacé par le Doyen-Valet de pied qui porte l'habit à cette occasion).

Quand l'ambassadeur descend de voiture, le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée qui l'a accompagné lui présente le Camérier secret surnuméraire qui l'a attendu au pied de l'escalier d'honneur. Après présentation, le Camérier secret surnuméraire qui a reçu l'ambassadeur, l'invite à monter l'escalier pour se rendre aux appartements du Pape et marche à sa gauche. L'autre Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée et le Camérier d'honneur de cape et d'épée suivent en marchant à gauche de la suite de l'ambassadeur pendant que le « Bussolante » ferme la marche. Les quatre valets de pied, avec le Sous-Doyen de l'Antichambre (ou le Doyen-Valet de pied) se placent devant, deux par deux.

Quand le cortège arrive à la Salle Clémentine, le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial vient au devant de l'ambassadeur et, marchant à sa gauche, l'accompagne à travers les appartements pontificaux, à la Salle des Arazzi.

Le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée qui a reçu l'ambassadeur à l'entrée, prend place à la gauche du plus haut fonctionnaire de l'ambassade et reste là pendant toute la cérémonie.

Les quatre valets de pied et le Sous-Doyen rejoignent leurs propres salles et y restent, occupant leurs places avec les autres valets de service.

Dans la Salle des Arazzi, l'ambassadeur attend avec le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, qui se tient à sa gauche, que le Saint Père soit informé de son arrivée.

Pendant ce temps, le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée et le Camérier d'honneur de cape et d'épée et le « Bussolante », qui avaient quitté leur poste pour accompagner l'ambassadeur, regagnent leurs propres salles et y restent jusqu'à la fin de l'audience.

Sa Sainteté, informée de l'arrivée de l'ambassadeur par le Maître de Chambre, met son rochet et son camail et s'avance vers le trône, accompagné par les officiers de l'Antichambre qui prennent leurs places respectives des deux côtés selon l'ordre de préséance, à savoir :

A droite de Sa Sainteté : le Majordome, l'Aumônier privé, le Doyen des Camériers secrets participants, le Quartier-Maître Major des Palais pontificaux, le Général Supérieur des postes pontificales, le Secrétaire des Légations, le Colonel de la Garde Noble de semaine, un Camérier secret surnuméraire, un Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée.

A la gauche de Sa Sainteté : le Maître de Chambre, le Sacriste, le Grand Ecuyer, le Porteur de la Rose d'or, le Commandant de la Garde Suisse, un Camérier d'honneur en habit violet, un Camérier d'honneur secret surnuméraire de cape et d'épée.

A côté du trône se trouvent six Gardes Nobles, trois de chaque côté, sous les ordres d'un lieutenant-colonel. Dès que Sa Sainteté a pris place sur le trône, le Camérier secret participant de semaine se rend, sur les instructions du Maître de Chambre, à la Salle des Arazzi, ayant auparavant fait la génuflexion rituelle à Sa Sainteté. Le Camérier informe le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial qu'il peut faire entrer l'ambassadeur et retourne ensuite à sa place après avoir à nouveau fait la génuflexion rituelle.

Le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial introduit alors l'ambassadeur en présence du Saint Père, l'annonçant d'une voix claire, selon la formule protocolaire.

L'ambassadeur, accompagné, à sa gauche, du Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial et suivi du personnel de l'ambassade et du Camérier secret de cape et d'épée, s'avance vers le trône du Pape.

Simultanément, l'ambassadeur et sa suite, et le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, font trois génuflexions. La première en entrant dans le hall, la deuxième au milieu et la troisième près du trône. Les ambassadeurs qui ne sont pas catholiques font trois profondes révérences au lieu des génuflexions. Les membres de sa suite qui ne sont pas catholiques font de même.

Le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial se tient à la gauche de l'ambassadeur pendant que le personnel de l'ambassade, avec le Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée, se placent immédiatement derrière lui. L'ambassadeur, debout, lit son discours. Lorsqu'il l'a lu, il remet ses lettres de

créance au Saint Père qui les passe au Majordome. Sa Sainteté répond brièvement et, descendant de son trône, invite l'ambassadeur à la suivre dans la Salle d'Audience où elle l'entretient en particulier. Pendant que Sa Sainteté descend du trône, le Camérier secret de semaine ouvre la porte de la Salle d'Audience, et le Maître de Chambre accompagne Sa Sainteté jusqu'à la salle et tend un siège à l'ambassadeur. Les autres dignitaires pontificaux qui ont été présents à la cérémonie de présentation des lettres de créance, rejoignent leurs places dans leurs salles respectives. Pendant l'entrevue privée le personnel de l'ambassade attend dans le hall de l'Antichambre, le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial le présente au Maître de Chambre. Il est également présenté aux dignitaires pontificaux de service. A un signal donné par le Saint Père, le Maître de Chambre introduit la suite de l'ambassadeur qu'il présente à Sa Sainteté.

Dès que l'audience est terminée, le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial présente, dans la Salle du Petit Trône, le Maître de Chambre à l'ambassadeur.

L'ambassadeur, ayant à sa gauche le Maître de Chambre et accompagné de sa suite et du Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, traverse la Salle de l'Antichambre privée. Là, le Majordome de Sa Sainteté lui est présenté par le Maître de Chambre. Les autres membres de l'Antichambre privée qui sont de service sont également présentés selon l'ordre de préséance. De là, le groupe passe dans la Salle du Trône. Les dignitaires pontificaux présents sont présentés à l'ambassadeur par le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial.

Après les présentations, le Maître de Chambre accompagne l'ambassadeur jusqu'à la porte de la Salle du Trône et là prend congé de l'ambassadeur et de sa suite.

En passant par les appartements pontificaux, le cortège est constitué de la manière suivante : deux « bussolanti », l'ambassadeur, ayant à sa gauche le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, le personnel de l'ambassade accompagné du Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée qui a reçu auparavant l'ambassadeur au pied de l'escalier d'honneur, ainsi que par les Camériers secrets d'honneur de cape et d'épée et le « Bussolante » qui ont accompagné l'ambassadeur et sa suite en voiture. Le cortège est escorté de quatre gardes suisses avec des halberdiers, et précédé par quatre valets de pied, sous les ordres du Sous-Doyen de l'Antichambre.

Le long du parcours, l'ambassadeur reçoit les honneurs militaires de détachements de service alignés dans les différentes

salles : la Garde Noble, la Garde Suisse, la Garde Palatine d'honneur et les Gendarmes.

Le cortège, formé comme il est indiqué ci-dessus, quitte les appartements pontificaux et descend par l'escalier d'honneur au premier étage et à l'appartement du Cardinal Secrétaire d'Etat. A l'entrée de l'appartement se trouvent deux gendarmes de service en grand uniforme. Dans un angle attend le personnel d'Antichambre du Cardinal, composé du Maître de Chambre, du Gentilhomme de service, du Chapelain porte-traine, tous en habit de cérémonie.

A l'arrivée du cortège, le Maître de Chambre va informer le Cardinal, qui vient à la rencontre de l'ambassadeur à la porte de la Salle d'Audience où le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial fait les présentations. Une conversation a lieu.

Pendant cette visite, les soldats de la Garde Suisse attendent à l'entrée de l'appartement. Les valets de pied avec le Sous-Doyen sont dans la première antichambre, le « Bussolante » à l'angle de la chambre, le personnel de l'ambassade se trouve dans la Salle du Trône avec le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, les Camériers secrets et les Camériers secrets d'honneur de cape et d'épée.

A la fin de la conversation, l'ambassadeur présente sa suite au Cardinal Secrétaire d'Etat dans la Salle du Trône et prend alors congé.

Après la visite au Cardinal Secrétaire d'Etat, les ambassadeurs qui ne sont pas catholiques s'en vont par l'escalier d'honneur à la cour de Saint Damase accompagnés par les mêmes membres du cortège et avec l'escorte d'honneur de la Garde Suisse. Là, ils prennent congé du Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial et du Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée qui les a reçus. Puis ils prennent place dans les voitures pour le retour à l'ambassade.

Les ambassadeurs catholiques, après leur visite au Cardinal Secrétaire d'Etat, passent par la Première Galerie, la Salle des Paramenti, la Salle Ducale, la Salle Regia, et descendent par la Scala Regia à la Basilique patriarcale de Saint Pierre pour vénérer la tombe du Prince des Apôtres. Ils sont accompagnés des mêmes personnes et par l'escorte d'honneur de la Garde Suisse.

Le Maître de Chambre informe le Secrétaire du Chapitre du Vatican de cette visite, en lui en indiquant l'heure et le jour. Le Secrétaire, à son tour, informe l'Econome de la Révérende Fabrique de Saint-Pierre.

Exécutant les ordres donnés par l'Econome, quatre « Sam-

pietrini » attendent sous le Porche de la Basilique, au pied des escaliers, pour rejoindre le cortège, deux d'entre eux resteront à l'entrée de la chapelle du Saint-Sacrement, les deux autres à la porte extérieure de la Scala Braschi.

A l'entrée principale de la Basilique, l'ambassadeur est reçu par quatre chanoines en habit de chœur et en soutane rouge, accompagnés par un des Maîtres des Cérémonies de la Basilique, en soutane violette et en surplis. Un sacriste mineur est aussi présent.

Le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial présente les quatre chanoines à l'ambassadeur; le doyen des chanoines lui offre de l'eau bénite avec laquelle il fait le signe de croix.

L'ambassadeur, accompagné par les deux premiers chanoines, et sa suite par les deux autres, s'avance dans la nef centrale vers la chapelle du Saint-Sacrement, et à l'entrée s'agenouille sur le prie-dieu placé là pour l'occasion. Les personnes qui précèdent l'ambassadeur s'alignent de chaque côté à quelque distance du prie-dieu. Les personnes qui suivent, observant l'ordre de préséance, s'agenouillent pendant la visite.

De la chapelle du Saint-Sacrement, l'ambassadeur, accompagné comme ci-dessus, se rend à l'autel de Notre-Dame-du-Secours pour prier, et ensuite se dirige vers l'autel de la confession pour prier sur la tombe du Prince des Apôtres.

La visite terminée, l'ambassadeur et sa suite quittent la Basilique en passant par la sacristie et descendent par la Scala Braschi. Les personnes qui se trouvent les premières dans le cortège se placent de chaque côté des derniers escaliers.

L'ambassadeur, ayant regagné sa voiture, qui se trouve au pied de ces escaliers, prend congé des chanoines, du Secrétaire de la Sacrée Congrégation des Cérémonies et du Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée qui l'a reçu à l'entrée des escaliers d'honneur.

L'ambassadeur et sa suite prennent place dans les voitures, accompagnés par le même Camérier secret surnuméraire de cape et d'épée, le même Camérier d'honneur de cape et d'épée, et le même « Bussolante » qui étaient venus le chercher, et retournent à l'ambassade.

A l'arrivée, le Camérier secret surnuméraire et le Camérier d'honneur surnuméraire de cape et d'épée accompagnent l'ambassadeur et sa suite dans l'ambassade et, après les échanges habituels de politesse, prennent congé.

Le Cardinal Secrétaire d'Etat, accompagné par son Maître de Chambre, se rend à l'ambassade le même jour que la présentation des lettres de créance rendre sa visite à l'ambassadeur.

Le Majordome, le Maître de Chambre de Sa Sainteté et le Secrétaire de la Sacrée Congrégation du Cérémonial, vont à leur tour rendre visite à l'ambassadeur. Les autres dignitaires de l'antichambre secrète et de l'antichambre d'honneur, qui étaient de service pendant la cérémonie de la présentation des lettres de créance, vont à l'ambassade et signent le livre d'or en indiquant leur fonction dans la Maison du Pape.

Après la présentation des lettres de créance, l'ambassadeur fait savoir par écrit au Cardinal Doyen du Sacré Collège que la cérémonie de la présentation des lettres de créance a eu lieu et demande courtoisement qu'il veuille bien le recevoir en audience.

Le Cardinal Doyen répond à l'ambassadeur en lui indiquant le jour et l'heure de la visite qui aura lieu, d'une manière officielle, dans son appartement.

A cette occasion Son Eminence porte l'habit de cardinal du jour, et l'ambassadeur et sa suite portent l'uniforme diplomatique avec leurs décorations.

Le personnel de l'antichambre du cardinal, comprenant le Maître de Chambre, le Gentilhomme de service et le Chapelain porteur de traîne, tous en habit de cérémonie, s'assemble dans le Hall qui leur est assigné.

Le Maître de Chambre, à l'arrivée de l'ambassadeur, informe de celle-ci le Cardinal Doyen qui vient à la rencontre de l'ambassadeur sur le seuil de la salle d'audience.

Pendant la visite, la suite de l'ambassadeur attend dans le Hall en dehors de la Salle d'audience.

A la fin de la conversation, l'ambassadeur présente sa suite au Cardinal puis prend congé de lui.

Le même jour, le Cardinal Doyen, accompagné par le Maître de Chambre, se rend à l'ambassade rendre sa visite à l'ambassadeur.

Pendant les jours suivants, l'ambassadeur rendra visite personnellement aux Cardinaux de la Curie.

La réception des ministres plénipotentiaires, des ministres résidents et des chargés d'affaires se fait selon un cérémonial analogue, mais avec quelques différences en ce qui concerne le nombre des membres faisant partie de l'escorte, l'endroit de la rencontre et le port des uniformes.¹⁰³

¹⁰³ Satow, *op. cit.*, 4^e édit., 1957, pp. 154 et ss.

9. — DISCOURS D'AUDIENCE

En attendant le jour de l'audience pour la remise de ses lettres de créance, le nouveau chef de mission prépare un discours pour le prononcer à cette occasion, si les usages locaux l'admettent. Il prendra soin de communiquer au Ministre des Affaires étrangères le texte de l'allocution qu'il va prononcer afin que le chef d'Etat harangué prépare sa réponse d'après ce qui va lui être dit.

Si la mission de l'agent diplomatique a un but déterminé, il prendra soin de faire allusion dans son discours à cet objet, sinon il s'exprimera en termes très généraux. Pour commencer, il se félicitera de l'honneur de représenter son pays auprès de son éminent interlocuteur. Il parlera ensuite du vif désir de ses commettants de maintenir et d'accroître les bonnes relations avec le gouvernement accréditaire et exprimera les vœux de prospérité et de bonheur que ses constituants auront formés pour le chef de l'Etat et pour ses administrés; il promettra ensuite de faire tout son possible pour se rendre agréable dans l'exercice de ses fonctions et de faire tout ce qui sera en son pouvoir pour fortifier et resserrer les relations de cordialité et d'amitié qui unissent les deux nations. Et si, durant sa carrière, il a exercé des fonctions diplomatiques dans la même capitale, auprès du même chef d'Etat ou auprès de son prédécesseur, il ne manquera pas de rappeler cette heureuse et honorable circonstance et l'agréable souvenir que lui a laissé ce séjour et demandera la continuation des bontés dont il a été l'objet.¹⁰⁴

A moins d'être parfaitement sûr de sa mémoire, le nouveau représentant diplomatique rédige par écrit le texte de son discours, et s'aide de ses feuillets pour le prononcer. Car, comme le dit Genet¹⁰⁵ : « Il n'y a à cela nul déshonneur, et les maîtres les plus éminents du barreau ont toujours insisté sur la nécessité de rédiger le moindre de ses discours. » Il ajoute : « Quelle que soit l'aptitude du conférencier, un mot qui ne vient pas, une phrase qu'on ne sait plus comment terminer, sont des accidents courants. Leur effet est trop désastreux pour qu'on ne fasse pas tout pour l'éviter. A fortiori s'agissant de paroles aussi graves, aussi solennelles que celles proférées dans une audience officielle. » Pour cela, les nouveaux chefs de mission s'aident, dans

¹⁰⁴ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 464 et ss.; voir aussi Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 301 et ss.

¹⁰⁵ Genet, *op. cit.*, t. II, p. 303.

la plupart des cas, de feuillets sur lesquels est rédigé leur discours.¹⁰⁶

L'ancien usage voulait que le discours d'audience soit toujours prononcé en français. Il y a eu des pays qui ont défendu cet usage avec la dernière énergie. C'est ainsi qu'au mois d'août 1924, un incident s'est produit en Grèce, au sujet de la réception de Von Schoen, ministre d'Allemagne près de la République hellénique. Von Schoen, qui devait présenter le 2 août ses lettres de créance à l'amiral Coundouriotis, Président de la République, envoya suivant l'usage au Ministre des Affaires étrangères grec le texte de son discours en allemand et en français. Ce dernier s'étonna et demanda au ministre d'Allemagne la raison pour laquelle il lui remettait un texte en allemand, puisqu'il devait parler en français. Von Schoen répliqua que le français n'était plus la langue diplomatique depuis la guerre de 1914 et qu'il entendait lire son allocution dans sa langue maternelle, et que d'autre part, chaque fois qu'un ministre allemand avait présenté ses lettres de créance à un chef d'Etat étranger, il avait prononcé son allocution en allemand, même à Paris. Le gouvernement d'Athènes répondit que chaque pays avait la pleine liberté de fixer son protocole comme il le voulait et que les traditions grecques obligeaient les représentants des Etats étrangers à prononcer leur allocution en français et que l'envoyé d'Allemagne devait se conformer à cet usage. Von Schoen décommanda alors la cérémonie et annonça au gouvernement grec qu'il partait en congé.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Le comte de Garden recommandait au chef de mission de toujours rédiger par écrit l'allocution qu'il veut prononcer. Il appuie son conseil par un récit emprunté au comte de Ségur, ambassadeur de France à la Cour de la Grande Catherine, récit que l'on peut résumer ainsi. Le Comte de Ségur avait préparé son discours et, selon l'usage, en avait donné la copie au vice-chancelier. Distrain dans l'anti-chambre de l'Impératrice par la conversation de l'ambassadeur d'Autriche et ému par l'apparence majestueuse de la tsarine, il oublia complètement les termes du discours qu'il devait prononcer. Au risque de rester court, il dut improviser un nouveau discours, auquel l'Impératrice, bien que surprise, répondit avec amabilité. Plus tard, elle demanda au Comte de Ségur, pourquoi il avait changé les paroles qu'il devait lui adresser, ce qui l'avait surprise et forcée de changer sa réponse. Le Comte de Ségur répondit que troublé par la gloire et la majesté de la souveraine, mais jugeant cet embarras indigne de l'envoyé du Roi de France, au lieu de tourmenter sa mémoire, il avait, avec les premiers mots qui lui étaient venus à l'esprit, exprimé les sentiments de son souverain et ceux que lui inspiraient à lui-même la renommée et la personne de l'Impératrice. « Vous avez bien fait », dit celle-ci, « chacun a ses défauts ; moi, je suis très sujette à prévention : je me souviens qu'un de vos prédécesseurs, le jour qu'il me fut présenté, se troubla tellement qu'il ne put me dire que ces mots : Le roi, mon maître... j'attendais le reste ; il redit encore : Le roi, mon maître... et n'alla pas plus loin ; enfin, la troisième fois, venant à son secours, je lui dis que depuis longtemps je connaissais l'amitié du roi son maître pour moi. Tout le monde m'a assuré que c'était un homme d'esprit, et cependant sa timidité me laissa toujours contre lui une prévention injuste et que je me reproche, comme vous le voyez, un peu tardivement. »

Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 466 et ss.

¹⁰⁷ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 50, n° 678.

Par contre, l'Espagne admit que le représentant d'Allemagne à Madrid De Langwerth prononçât son discours en espagnol lors de la remise de ses lettres de créance.¹⁰⁸

Depuis ce temps, l'ancien usage commença à changer et, dans la pratique actuelle des Etats, le nouveau chef de mission, s'il exprime le désir de prononcer un discours, rien n'empêche qu'il le prononce dans sa langue maternelle. Dernièrement, le représentant diplomatique de Moscou à Berne prononça son discours en russe, celui de Pékin en chinois; et le Président de la confédération avait la latitude de répondre en français, en allemand ou en italien, ce qu'il fait suivant les circonstances et comme il le juge utile. Aux Etats-Unis, le nouveau chef de mission pourra dire son discours dans la langue de son pays et le Président lui répondra en anglais, mais, par la suite, la conversation se poursuivra toujours en anglais.

10. — QUELQUES EXEMPLES DE DISCOURS D'AUDIENCE.

Nous donnons quelques exemples d'allocutions prononcées, pour avoir une idée, soit du style dans lequel elles sont rédigées, soit du fond même de ces discours.

Voyons tout d'abord les textes des discours qui ont été échangés le 4 septembre 1880 entre Viviani, ministre du Roi d'Italie à Lima, et le premier magistrat de la République du Pérou. Viviani qui était chargé d'affaires d'Italie à Lima, venait d'être élevé au rang de ministre résident. Il s'est exprimé ainsi :

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter à Votre Excellence les royales lettres au moyen desquelles Sa Majesté, mon auguste souverain, m'accrédite auprès de Votre Excellence, en qualité de ministre résident à Lima.

En accomplissant cette haute mission, je crois inutile de déclarer que, fidèle interprète des sentiments de mon roi et de son gouvernement, tous mes efforts tendront toujours à resserrer de plus en plus les liens qui unissent l'Italie et le Pérou.

Les relations de cordiale amitié qui existent entre l'Italie et le Pérou sont tellement enracinées, qu'elles rendent, non seulement facile, mais agréable, la mission de les conserver et de les développer au profit du bien-être réciproque des deux pays.

¹⁰⁸ Cambon G., *Le Diplomate*, p. 95.

Je crois avoir donné des preuves de l'intérêt que j'ai toujours pris à cette tâche honorable et douce, pendant les quatre années que j'ai résidé au Pérou. Pour continuer dans le nouveau caractère dont je viens d'être investi, je n'aurai qu'à suivre la voie prise jusqu'ici, comptant toujours sur la puissante coopération du gouvernement de Votre Excellence.

Que Votre Excellence me permette de profiter de cette solennelle occasion pour souhaiter au Pérou, du fond de mon cœur, toute la prospérité que je pourrais souhaiter à ma patrie elle-même, et à Votre Excellence prospérité et bonheur complet.

Le premier magistrat de la République du Pérou a répondu dans les termes suivants :

Monsieur le Ministre,

Le Pérou sait combien sont sincères les paroles d'affectueuse sympathie que je viens d'entendre; cette sympathie est la même dont tous les jours nous donnons des témoignages fidèles à monsieur le ministre et à ses compatriotes.

Dans le chemin de la vie, les nations, comme les individus, se rapprochent plus les unes que les autres, et ce rapprochement est basé, non seulement sur les liens spéciaux formés entre elles par la nature, mais encore particulièrement sur ceux dont l'action réciproque s'opère chaque jour. C'est justement aux heures d'épreuves que ces liens deviennent plus étroits et prennent une consistance indestructible.

Entre le Pérou et votre grand et beau pays, il existe des relations dont les racines, comme vous venez de le dire avec beaucoup de justesse, sont abondantes et profondes; mais, si ces relations intimes fleurissent dans toutes les zones, depuis les hauteurs du gouvernement jusqu'au sein du foyer domestique, cela se doit, en grande partie, à la politique non interrompue qui a toujours été suivie par le gouvernement que vous représentez.

L'Italie, dans sa droite et haute intelligence, a compris que la manière de servir les intérêts de ses nationaux dans un pays qui, comme le Pérou, ouvre son cœur et son foyer aux hommes des régions les plus lointaines, c'est de traiter ce pays avec un religieux respect. Ce respect est dû au droit, quelle que soit sa représentation, et ces considérations sont dues à qui sait les avoir pour les autres. Non, l'Italie n'a jamais fait un titre de droit de sa force, et c'est pour cela qu'elle prospère sur notre sol vierge tout aussi bien que sous son propre ciel : ses nationaux y trouveront toujours l'amour et les commodités de la mère patrie. A travers

les formules diplomatiques, les peuples, Monsieur le Ministre, savent très bien distinguer (pour peu d'expérience qu'ils aient) la manière dont on se conduit vis-à-vis d'eux. Les sentiments que révèle cette conduite appellent toujours l'attention, même des nations puissantes.

Je me réjouis de constater ici publiquement les sentiments que nous ressentons pour le peuple et pour le gouvernement italiens. Nous regardons, Monsieur le Ministre, votre promotion au rang de ministre résidant à Lima, comme la meilleure garantie des étroites relations qui lient l'Italie et le Pérou. Dans le nouveau poste où votre mérite vous a fait arriver, vous ne trouverez que toutes sortes de facilités pour cultiver et rendre encore plus intime l'amitié ancienne et jamais troublée qui a toujours existé entre l'Italie et le Pérou.¹⁰⁹

Voici maintenant l'allocution prononcée par l'ambassadeur d'Espagne accrédité auprès du Président de la République française. Il s'exprima en ces termes :

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de remettre à Votre Excellence les lettres par lesquelles S.M. le Roi Don Alphonse XII m'accrédite en qualité d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès du Président de la République française.

C'est avec empressement que je saisis cette occasion solennelle pour exprimer, au nom de mon auguste Souverain, les vœux très sincères qu'il forme pour la prospérité de la France et pour le bonheur de l'homme d'Etat élevé par ses concitoyens à la première magistrature du pays.

Quant à moi, porté vers la France par toutes mes sympathies, j'accepte avec joie l'honorable mission de maintenir, de développer et de rendre encore plus intimes les bons rapports déjà existants entre deux nations sœurs par la race et l'origine, par le voisinage et la communauté des intérêts.

J'apporterai tout mon zèle dans l'accomplissement d'un devoir si conforme à mes sentiments, et j'espère pouvoir compter, pour y réussir, sur la haute bienveillance de Monsieur le Président de la République comme sur le puissant et amical concours de son gouvernement.

La réponse du Président de la République française était la suivante :

¹⁰⁹ Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 468, note 2.

Monsieur l'Ambassadeur,

Je remercie Sa Majesté le Roi d'Espagne des vœux que vous m'apportez en son nom pour la France et pour le Président de la République. J'ai eu récemment l'honneur de dire à votre illustre prédécesseur, et je saisis avec empressement cette nouvelle occasion de répéter combien je désire ardemment le bonheur de la noble nation espagnole et de son auguste Souverain.

Pour vous, Monsieur l'Ambassadeur, qui connaissez la France et qui en parlez si affectueusement, soyez persuadé qu'elle vous accueillera avec une vive sympathie et que vous trouverez auprès de son gouvernement, dans l'accomplissement de votre mission, tout le concours et toute la cordialité que vous pouvez souhaiter.¹¹⁰

Le 22 janvier 1931, l'ambassadeur de Turquie Munir bey, en présentant ses lettres de créance au Président de la République française, prononça l'allocution suivante :

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de mettre entre les mains de Votre Excellence, en même temps que les lettres de rappel de mon prédécesseur, les lettres par lesquelles Monsieur le Président de la République turque m'accrédite auprès d'Elle en qualité d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire.

Je suis heureux et fier que le choix du Président de la République se soit porté sur ma personne pour le représenter en France et que mon gouvernement m'ait chargé d'apporter au gouvernement de la République française les assurances de sa sympathie et de son ferme désir de maintenir et de consolider les relations d'amitié heureusement établies entre les deux pays. Cette mission, qui répond également à ma propre conception, je tâcherai de l'accomplir avec le désir le plus sincère de contribuer à la bonne entente qui correspond non seulement aux intérêts réciproques de la Turquie et de la France, mais encore à leurs aspirations communes à servir la cause de la paix et de la tranquillité générale.

Je me plais à espérer, Monsieur le Président, que, dans l'accomplissement de ma mission, les dispositions très sincèrement amicales qui m'animent envers la France et le peuple français trouveront auprès du gouvernement de la

¹¹⁰ Cité par Satow, *op. cit.*, 3^e édit., p. 138; 4^e édit., 1957, pp. 147 et 148; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 305.

République l'écho auquel je m'attends avec confiance, et que le haut appui de Votre Excellence, comme le concours précieux du gouvernement français, ne me feront pas défaut.

Le Président Gaston Doumergue lui a répondu en ces termes :

Monsieur l'Ambassadeur,

En recevant les lettres de rappel de votre prédécesseur, il m'est agréable de recevoir de vos mains les lettres par lesquelles Monsieur le Président de la République turque vous accrédite auprès de moi, en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire. Les hautes qualités qui vous ont désigné pour ce poste répondent du succès de votre mission.

Votre Excellence a bien voulu souligner tout à l'heure la cordialité des rapports qui unissent nos deux pays et me confirmer le désir du gouvernement turc de maintenir et de resserrer des relations d'amitié si heureusement établies.

Vous pouvez être certain de trouver le gouvernement français animé des mêmes dispositions. Elles correspondent, en effet, non seulement aux intérêts bien entendu de la France et de la Turquie, mais aux aspirations communes de nos deux peuples vers un idéal de paix et de loyale coopération.

Les sentiments personnels que vous avez exprimés à l'égard de la France faciliteront grandement une collaboration confiante entre nos deux gouvernements. C'est dans cet esprit que je vous souhaite, Monsieur l'Ambassadeur, la bienvenue parmi nous en vous donnant l'assurance que vous trouverez toujours, tant auprès de moi qu'auprès du gouvernement de la République, l'appui et le concours que vous en attendez.¹¹¹

¹¹¹ Pour d'autres exemples voir Genet, *op. cit.*, t. II, pp. 307 et ss.

CHAPITRE TROISIEME

LES CONDITIONS ESSENTIELLES D'ADMISSION AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES POUR LE PERSONNEL DE LA MISSION. AFFAIRE VITIANU

Dans la première section de ce chapitre nous étudierons les conditions essentielles d'admission aux privilèges et immunités diplomatiques pour le personnel de la mission, autrement dit, les phases de la nomination et les droits et les devoirs, soit de l'Etat qui envoie le diplomate, soit de l'Etat de réception. Dans la deuxième section nous verrons l'affaire Vitianu. Cette affaire nous permettra d'avoir en même temps l'opinion de la Suisse et de la Roumanie sur la question de savoir si l'acte de nomination émanant de l'Etat qui envoie l'agent est suffisant pour constituer le statut diplomatique ou si cet acte demande d'autres conditions, en particulier l'assentiment exprès ou tacite de l'Etat de réception.

Nous terminerons par une vue d'ensemble de la pratique des Etats en ce qui concerne cette question.

SECTION I

LES CONDITIONS ESSENTIELLES D'ADMISSION AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES POUR LE PERSONNEL DE LA MISSION

1. — CHOIX DU PERSONNEL DE LA MISSION.

Dans la doctrine comme dans la pratique des Etats, il est reconnu que le choix du personnel subalterne est de la compétence exclusive de l'Etat qui envoie la mission. En effet, comme pour le chef de mission¹, l'Etat étranger doit avoir les mains libres dans le choix de ses fonctionnaires pour pouvoir écarter les personnes qui pourraient agir contrairement à ses intérêts. D'autre part, l'Etat accréditant a le droit de chercher la personnalité qui lui semble la plus qualifiée pour un poste diplomatique. Lui seul peut juger des personnes qui possèdent les qualités, les aptitudes et les connaissances nécessaires pour une telle fonction.

L'Etat accréditaire n'a le droit, en aucune manière, de demander à l'Etat étranger qu'il envoie telle ou telle personne comme membre de la mission. Cela n'est pas permis par le droit international public et serait considéré comme un acte portant atteinte aux relations amicales entre les deux Etats et comme une ingérence dans les affaires internes de l'Etat accréditant. Une pareille attitude porterait atteinte à la liberté de l'Etat étranger d'agir comme le seul maître de ses relations internationales et de sa politique étrangère.²

2. — NOMINATION DU PERSONNEL DE LA MISSION.

La nomination d'un fonctionnaire diplomatique s'effectue de la manière suivante : l'Etat qui envoie l'agent notifie par écrit à l'Etat de réception la nomination d'un nouveau membre de la

¹ Cf. *supra*, chap. II, section I, p. 28.

² Cf. Lauterpacht, Hersch, *Avis de droit, dans l'Affaire Vitianu*, p. 8. Voir aussi Moos Robert, Die umstrittene Frage der Entstehung und Rechtswirkung der diplomatischen Immunität beim offiziellen, nachgeordneten Gesandtschaftspersonal- und ihre Bedeutung im Prozess Vitianu. Thèse, Bâle, 1955.

mission, sans qu'il y ait besoin d'autres formalités. Cette notification porte le nom de l'agent, décrit sa fonction dans l'ambassade ou la légation et est toujours individuelle.³

Les juristes les plus éminents sont unanimes à considérer que le droit de nomination du personnel de la mission est de la compétence exclusive de l'Etat qui envoie la mission. Selon Guggenheim, la nomination des membres du personnel de la mission diplomatique est exclusivement soumise à l'ordre juridique de l'Etat accréditant.⁴ Sir Cecil Hurst est aussi du même avis.⁵ La doctrine ancienne de droit international public est aussi dans le même sens.⁶ L'article 10 de la Convention panaméricaine de La Havane, de 1928, stipule que : « chaque mission aura le personnel désigné par son gouvernement ». ⁷ Citons enfin l'article 3 du projet de codification sur les relations et immunités diplomatiques qui déclare : « L'Etat accréditant nomme à son choix les autres fonctionnaires de la mission... » ⁸ L'article 4 du rapport

³ En Suisse, la pratique du Département Politique Fédéral prévoit une lettre de confirmation qui peut revêtir la forme des trois exemples suivants :

Exemple 1 : Par note du... de ce mois, la Légation de... a bien voulu faire savoir au Département Politique Fédéral que Monsieur... lui avait été attribué en qualité d'attaché.

Le Département Politique remercie la Légation de cette obligeante communication, dont bonne note a été prise, et ne manquera pas de remettre à la Légation les cartes de légitimation roses à l'intention de Monsieur... et de son épouse dès que les photographies nécessaires lui auront été remises.

Le Département saisit cette occasion pour renouveler à la Légation l'assurance de sa haute considération.

Exemple 2 : Par note du..., la Légation de... a bien voulu faire savoir au Département Politique Fédéral que Monsieur..., Deuxième Secrétaire, a été attribué à ses services et a pris possession de son poste.

Le Département remercie la Légation de cette obligeante communication dont bonne note a été prise, et saisit cette occasion pour lui renouveler l'assurance de sa haute considération.

Exemple 3 : *Recommandé* : Par note du... de ce mois, la Légation de... a fait savoir au Département Politique Fédéral que Monsieur... avait été attribué à ses services en qualité d'Attaché.

Le Département Politique remercie la Légation de son obligeante communication, dont bonne note a été prise, et a l'honneur de lui remettre sous ce pli, conformément à son désir, une carte de légitimation rose à l'intention de l'intéressé.

Le Département saisit cette occasion pour renouveler à la Légation l'assurance de sa haute considération.

⁴ Cf. Guggenheim, opinion du 9 mai 1949 destinée au Département politique Fédéral concernant la question de l'immunité diplomatique de Vitianu, pp. 8 et 9; cité par Moos, Robert, *op. cit.*, p. 76. Voir aussi Guggenheim, *Traité de droit international public*, édition française, t. I, p. 501, note 3; édition allemande, t. I, p. 463.

⁵ Cf. Hurst, *Les immunités diplomatiques*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1926, II, p. 237.

⁶ Cf. Wehberg, *L'extraterritorialité du personnel non officiel des légations. Revue de droit international et de législation comparée*, 1926, pp. 360 et ss.

⁷ Pour le texte de la Convention, cf. Hudson Manley, *International legislation*, Vol. IV (1928-1929), Washington, 1931, pp. 2385 et ss.

⁸ Sandström, *op. cit.*, U. N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

de la commission du droit international est également dans le même sens.⁹

Le droit de nomination du personnel officiel et non officiel¹⁰ incombe donc exclusivement à l'Etat qui envoie la mission. Cependant, il y a lieu ici de se demander si la notification, ou plutôt si l'acte de nomination suffit à lui seul pour constituer les privilèges et immunités diplomatiques, ou si le consentement exprès ou tacite de l'Etat accréditaire est nécessaire pour la constitution du statut privilégié.

Cette question est controversée dans la doctrine, dans la jurisprudence et dans la pratique des Etats. Trois thèses ont été avancées à ce propos.

a) Les partisans de la première thèse déclarent que le personnel d'une mission diplomatique ne peut jouir des privilèges et immunités dans le pays où la mission est accréditée qu'après que le gouvernement accréditaire a donné son consentement exprès ou tacite à cette nomination.¹¹

Le très vieux principe de l'agrément du chef de mission est à la base de cette thèse. Les auteurs qui soutiennent ce point de vue font remarquer qu'il n'y a pas de différence de principe entre la nomination du chef de mission et celle d'un fonctionnaire d'une ambassade ou d'une légation. Mais l'importance moindre du fonctionnaire par rapport à celle du chef de mission, ne demande pas qu'une information préalable soit faite par l'Etat qui envoie l'agent auprès de l'Etat de réception. On renonce pour la nomination du fonctionnaire à la procédure prévue pour le chef de mission.

En effet, l'Etat qui envoie l'agent a intérêt à nommer son personnel diplomatique sans que s'exerce sur lui la moindre influence de la part de l'Etat de réception, mais l'Etat accréditaire a intérêt à ce que la nomination se fasse de bonne foi et qu'elle soit confirmée par lui, parce qu'elle a des conséquences importantes, à savoir l'existence de privilèges et d'immunités diplomatiques.

Ainsi, on affirme que l'Etat accréditant doit avoir les mains libres en ce qui concerne les actes de choix et de nomination,

⁹ Cf. Nations-Unies : Rapport de la commission du droit international, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

¹⁰ Les personnes composant le personnel non officiel, tels les conseillers juridiques, les secrétaires particuliers, les dactylos, les officiers de la maison, les plantons, etc., sont nommées et rétribuées par le chef de mission ou ses collaborateurs. Cf. Mouskhély M., L'immunité diplomatique s'étend-elle aux personnes faisant partie de la suite du ministre ? *Revue générale de droit international public*, 1950, pp. 43 et ss.; voir aussi Morton, *op. cit.*, p. 21.

¹¹ Cf. Morton, *op. cit.*, p. 23.

mais que, d'autre part, l'Etat de réception possède le droit de prendre explicitement ou tacitement position envers la nomination.

La nomination ne reçoit donc son caractère obligatoire que par le consentement exprès ou tacite de l'Etat de réception. Sans ce consentement, qui a ainsi une valeur constitutive, la personne nommée n'entre pas en possession de son statut privilégié. Les partisans de cette thèse ajoutent que l'Etat accréditaire ne peut pas refuser arbitrairement la nomination d'un membre du personnel d'une mission; le refus n'est admis qu'au cas où la personne désignée peut être qualifiée, pour des raisons fondées, *persona non grata*. En principe, une nomination de bonne foi est toujours confirmée par l'Etat de réception.¹²

b) Une deuxième thèse considère que les rapports qui existent entre le chef de mission et ses collaborateurs ou ses domestiques étant de nature purement interne, l'acte de nomination de l'un de ceux-ci a un effet constitutif et que le consentement exprès ou tacite de la part de l'Etat de réception n'est nullement nécessaire pour la constitution du statut privilégié, même si l'acte de nomination était entaché de mauvaise foi. Dans ce dernier cas, l'Etat de réception n'a pas un droit de refus, mais il peut, s'il n'est pas d'accord avec la nomination, protester contre cet acte en priant le chef de mission de rapporter la nomination.¹³

c) Une troisième thèse se situe entre les deux conceptions extrêmes que nous venons de voir. Ses partisans déclarent que si l'on ne veut pas, lors de la nomination d'un membre d'une mission diplomatique, demander l'agrément de l'Etat de réception, ce dernier n'en a pas moins le droit, pour des raisons particulières, de refuser d'accorder à la personne nommée le droit de jouir des privilèges et immunités diplomatiques. D'autre part, les auteurs qui soutiennent ce point de vue, font remarquer qu'« on ne doit pas, même si ce droit de refus peut conduire à des abus, conclure à son inexistence, car en le niant on en arriverait à ce que l'Etat local pourrait être obligé, dans certains cas, de souffrir qu'une personne qui pourrait lui causer un grave préjudice fût couverte par les immunités; les relations diplomatiques supposent, d'autre part, toujours un climat de confiance entre les

¹² Cf. Moos, *op. cit.*, pp. 61 et ss.

¹³ Wehberg J., *op. cit.*, *Revue de droit int. et de législation comparée*, 1926, pp. 360 et ss.; Cf. Moos R., *op. cit.*, pp. 63 et ss.

membres d'une mission diplomatique et le gouvernement accréditaire, et les conséquences d'un tel état de choses serait plus graves que celles qui pourraient résulter de l'abus du droit de refus ou d'opposition de l'Etat local. »¹⁴

Cette dernière manière de voir tient compte des intérêts de l'Etat qui envoie la mission, en lui laissant la latitude de choisir et de nommer librement le personnel de la mission diplomatique; elle tient compte aussi des intérêts de l'Etat de réception, qui peut s'opposer à une nomination, quand il a de bonnes raisons pour le faire. Notons enfin que l'Etat accréditaire doit porter le plus tôt possible sa décision à la connaissance de l'Etat accréditant. Cette thèse nous semble la plus acceptable.

3. — L'AGRÈMENT EST-IL EXIGÉ POUR LE PERSONNEL DE LA MISSION ?

Contrairement à l'agrément des chefs de mission, la nomination des membres subalternes des missions diplomatiques s'effectue sans aucune consultation préalable auprès de l'Etat accréditaire.

Cependant, depuis quelques années plusieurs Etats ont pris l'habitude de ne faire la nomination de leurs attachés militaires ou navals qu'après avoir consulté les gouvernements des Etats où ceux-ci vont servir.

Les pays qui exigent une consultation préalable à la nomination des attachés militaires ou navals sont les suivants : le Brésil, l'Argentine, la Belgique, l'Espagne, le Paraguay, la Pologne, le Portugal, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse etc...

N'ont pas coutume de consulter ou n'ont pas la consultation comme règle : la Bolivie, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, le Danemark, l'Angleterre, le Japon, le Mexique, l'Uruguay et le Vénézuéla.

Les Etats-Unis d'Amérique consultent préalablement les Etats qui exigent la consultation. L'Italie et le Pérou adoptent, en cette matière, le principe de la réciprocité.¹⁵

¹⁴ Perrenoud G., *op. cit.*, p. 31. Cf. Verdross Alfred, *Völkerrecht*, Berlin, 1937, pp. 206-207; voir également deuxième édition, Vienne, 1950, p. 228. Verdross cite, à ce sujet, une décision de l'Oberlandesgericht de Darmstadt, du 20 décembre 1926, qui a admis qu'un Etat n'est pas obligé d'accepter un membre subalterne d'une mission diplomatique s'il n'a agréé pas cette nomination.

¹⁵ Cf. Accioly, *op. cit.*, t. II, p. 321 et note 4.

4. — DROIT D'EXAMEN DE L'ETAT ACCRÉDITAIRE.

Lorsqu'un Etat nomme un nouvel agent diplomatique, l'Etat de réception a le droit d'examiner cette nomination. Dans les ouvrages de droit international public nous n'avons pas trouvé l'assertion que l'Etat accréditaire n'avait pas ce droit.¹⁶ Même les auteurs soutenant la deuxième thèse, qui consiste à dire que l'acte de nomination a à lui seul un effet constitutif, reconnaissent à l'Etat de réception un droit d'examen. Pour les deux autres conceptions, il est d'importance primordiale d'examiner si une personne nommée est *persona grata*, et si la nomination a été faite de bonne foi, c'est-à-dire si elle est apte à remplir une mission dans l'Etat de réception, mission qui serve les intérêts des deux Etats, et si la nomination a été effectuée d'une façon abusive.

Ces raisons justifient un examen approfondi de la part de l'Etat accréditaire. Cet examen a lieu, généralement, immédiatement après la notification, en tout cas avant la délivrance des cartes de légitimation. Le délai de l'examen doit être de courte durée, afin que l'Etat accréditant ne soit pas laissé dans l'attente. L'Etat accréditaire communique sa réponse, soit expressément, soit tacitement, par exemple, en délivrant les cartes de légitimation.

Contrairement à la demande d'agrément des chefs de mission, qui est soigneusement examinée étant donné son importance, l'examen de la nomination d'un nouveau membre subalterne d'une mission diplomatique n'est souvent que très superficiellement fait, à cause de l'importance secondaire de ce fonctionnaire par rapport à son chef. Il arrive même que cet examen ne revête qu'un caractère purement formel, surtout lorsqu'il n'y a pas de raisons pour un examen approfondi; mais on ne doit pas conclure que cet examen n'est qu'une pure formalité. Le droit d'examen permet à l'Etat de réception de prendre juridiquement position à l'égard d'une nomination.

Une question se pose ici, c'est celle de savoir quel est l'effet juridique de la nomination pendant la durée d'examen de l'acte de nomination par l'Etat accréditaire.

La réponse à cette question diffère selon la thèse qu'on adopte. Selon la première, c'est-à-dire celle du consentement nécessaire de l'Etat de réception, l'acte de nomination n'a aucun effet juridique pendant la durée de l'examen, et ce n'est qu'à partir du

¹⁶ Cf. Guggenheim, opinion du 9 mai 1949, p. 11; Lauterpacht, *Avis de droit*, Affaire Vitianu, p. 10; cité par Moos R., *op. cit.*, p. 77. Voir aussi Perrenoud, *op. cit.*, pp. 228 et 229.

moment où l'Etat accréditaire a donné son assentiment à la nomination, assentiment qui peut être exprès ou tacite suivant les usages locaux, que la nomination produit ses effets juridiques et que le nouveau membre peut jouir des privilèges et immunités diplomatiques.

Selon la deuxième thèse, l'effet juridique est créé par l'acte de nomination de l'Etat qui envoie l'agent et cet effet existe pendant toute la durée de l'examen. Le consentement ou le refus de l'Etat accréditaire reste sans importance, puisque l'immunité est déjà établie.

Enfin, les partisans de la thèse du droit de refus se divisent en deux catégories : les uns considèrent la période de l'examen comme un état de suspension et d'incertitude, sans effet juridique pendant la durée de l'examen; les autres y voient un contrat résolutif conditionnel ayant des effets juridiques immédiatement à partir de l'acte de nomination.

5. — LA NOMINATION DOIT ÊTRE DE BONNE FOI.

Dans les relations diplomatiques internationales, les Etats doivent respecter le principe de la bonne foi. Si ce principe n'est pas respecté, la nomination d'un membre subalterne d'une mission diplomatique ne pourra jamais être acceptée par l'Etat accréditaire.

D'autre part, dans la doctrine comme dans la pratique des Etats, il y a unanimité à considérer la bonne foi comme une condition essentielle pour qu'une nomination soit acceptée.¹⁷ Dans ce sens, Heyking¹⁸ déclare : « Il y a seulement à considérer que les privilèges d'exterritorialité étant attribués à l'ambassadeur sous la condition de bona fides, ce dernier ne doit pas recevoir dans sa suite des personnes qu'il aurait l'intention de soustraire aux poursuites judiciaires. »

Quand la bonne foi est prouvée et quand il n'y a pas d'objections à formuler contre le nouveau membre, les privilèges et immunités diplomatiques sont constitués par consentement exprès ou tacite suivant les usages locaux des Etats.¹⁹

¹⁷ Par un arrêt du 1^{er} juin 1891, la Cour d'Appel (Court of Appeal) britannique a décidé qu'une nomination de mauvaise foi, dans le but de soustraire la personne nommée au paiement de ses dettes, ne donne pas droit aux privilèges et immunités diplomatiques. Cf. *Journal du droit international privé*, 1891, pp. 1255-1257; cette décision est citée aussi par Praag, *op. cit.*, p. 476; voir également Guggenheim, *op. cit.*, t. I, 1953, p. 502, note 1.

¹⁸ Heyking A., *L'exterritorialité et ses applications en Extrême-Orient*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international, Vol. II, 1925, p. 268.

¹⁹ Cf. Moos, *op. cit.*, pp. 80 et 81.

6. — DROIT DE REFUS.

Les auteurs de la seconde thèse sont seuls à ne pas reconnaître à l'Etat de réception un droit de refus, puisque le fonctionnaire nommé entre en possession des privilèges et immunités diplomatiques du fait de la nomination. Les auteurs des autres thèses considèrent le droit de refus comme le fondement, la base de leurs théories.

Mais sous quelles conditions l'Etat de réception peut-il faire valoir son droit de refus ?

En règle générale le droit de refus peut s'appliquer dans deux hypothèses :

a) Refus pour des raisons qui ont leurs bases dans les usages locaux de l'Etat de réception.

Les cas où les usages locaux donnent droit à un refus sont par exemple les suivants : lorsque la personne nommée n'a qu'une fonction fictive à l'ambassade; ou bien lorsque le nombre des membres de l'ambassade est considéré par l'Etat de réception comme excessif; ou lorsque la personne désignée n'est pas considérée comme propre à exercer des fonctions diplomatiques.²⁰ Il y a aussi des Etats qui refusent les privilèges et immunités diplomatiques aux personnes ayant la même nationalité que l'Etat accréditaire. En outre, l'octroi du statut privilégié peut dépendre de la condition que la personne bénéficiaire ait son domicile dans la capitale de l'Etat de réception ou dans le voisinage immédiat, comme c'est le cas en Suisse.²¹ Dans des cas semblables, l'Etat de réception est autorisé, selon le droit international à refuser la nomination.²²

b) Refus en cas de mauvaise foi.

L'Etat qui, voulant nommer un agent diplomatique, ne veille pas aux conditions de la nomination, risque de se voir refuser la nomination de son agent par l'Etat de réception. Pour cela, l'Etat accréditant doit, avant de nommer un fonctionnaire, se renseigner si la personne qu'elle désire nommer a bonne réputation et si

²⁰ Cf. *infra*, pp. 107-108, cas des coureurs automobilistes argentins, nommés à Rome et refusés par l'Italie.

²¹ Cf. *Règles appliquées par le Département Politique Fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires*, 1952, p. 3. Voir aussi *infra*, pp. 129-130.

²² Verdross dans son *Traité de droit international*, 1950 (en allemand), p. 228, déclare : « L'Etat de réception est autorisé de refuser certaines personnes pour des raisons particulières. » Guggenheim, opinion du 9 mai 1949, p. 12, se déclare dans le même sens. Cité par Moos, *op. cit.*, p. 84.

elle remplit les conditions nécessaires pour une telle fonction. Il doit aussi prendre en considération les usages et les coutumes de l'Etat de réception. S'il néglige ces conditions, il commet une faute et l'Etat de réception serait en droit de refuser la nomination.²³

En outre, il y a des cas où le principe de la bonne foi est violé intentionnellement, comme par exemple lorsqu'un Etat nomme une personne dans le but de la soustraire à une procédure criminelle ou pour la protéger contre une expulsion. Dans un cas pareil, l'Etat accréditant aura dépassé ses compétences en matière de nomination, et l'Etat de réception aura le droit non seulement de qualifier la nomination de frauduleuse, mais aussi de déclarer l'acte nul.²⁴ Enfin, l'article 3 du projet de codification sur les relations et les immunités diplomatiques stipule : « L'Etat accréditant nomme à son choix les autres fonctionnaires de la mission, quitte à l'Etat accréditaire de déclarer, à n'importe quel moment et sans besoin d'en expliquer le motif, qu'un fonctionnaire est persona non grata. Le fonctionnaire est, dans ce cas, rappelé. »²⁵

Cependant, à aucun moment le droit de refus ne doit être appliqué arbitrairement. Un tel comportement aurait pour conséquence de porter atteinte au service diplomatique et les relations internationales tomberaient comme le dit Moos²⁶ : « sous le coup de la réciprocité et des représailles ». L'Etat de réception renoncera autant que possible à blesser un autre Etat par des actes inamicaux. Il n'utilisera son droit de refus que pour des raisons valables et bien fondées; la religion, la conviction poli-

²³ Cf. Guggenheim, opinion du 9 mai 1949, p. 17. Voir aussi Guggenheim, *Traité de droit international*, édition allemande, t. II, pp. 44 et ss.; cité par Moos, *op. cit.*, p. 86.

²⁴ Guggenheim déclare : « Si, par exemple, un Etat décide une nomination diplomatique dans le but de soustraire un individu à la juridiction d'un autre Etat, il s'agit certes d'un abus de droit. L'autre Etat n'a aucune obligation de reconnaître toute exécution. L'acte est nul ». Cf. Guggenheim, *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux. Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, t. I, 1949, p. 253.

²⁵ Sandström, *op. cit.*, U. N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955. L'article 5 de ce même projet stipule : « L'Etat accréditaire peut restreindre le nombre du personnel admis à faire partie de la mission. Il peut refuser de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie. » De même, l'article 7 du Rapport de la commission du droit international stipule : « 1. A défaut d'accord explicite sur le nombre des membres du personnel de la mission, l'Etat accréditaire peut refuser d'accepter que l'effectif dépasse les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux circonstances et aux conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission. 2. L'Etat accréditaire peut, également dans ces limites et sans aucune discrimination, refuser d'admettre des fonctionnaires d'une certaine catégorie. Il peut refuser d'admettre des personnes nommées en qualité d'attachés militaires, navals ou de l'air, sans les avoir agréées au préalable. » Nations-Unies : *Rapport de la commission du droit international*, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

²⁶ Moos, *op. cit.*, p. 83.

tique, la naissance, les qualités physiques du fonctionnaire nommé ne sont pas des motifs valables pour un refus, à moins de porter préjudice à l'Etat de réception.

SECTION II

AFFAIRE VITIANU ²⁷

1. — LES FAITS.

En février 1947, Solvan Vitianu, anciennement Salomon Witzman, de nationalité roumaine, vint en Suisse, après être passé par Paris, un visa lui ayant été accordé. Le 24 avril 1947, Vitianu fit à Genève une demande pour l'obtention d'un permis de séjour et d'un permis de travail. Il se déclara représentant pour la Suisse des entreprises Dermata à Cluj (Roumanie) et Sincomin à Bucarest. La première était une usine de chaussures et d'objets de maroquinerie, usine gérée par le parti communiste roumain; la seconde était une société commerciale fondée par le parti et chargée de faire du commerce avec l'étranger.

La demande fut rejetée le 25 avril 1948; cependant, avant ce refus, Vitianu avait choisi Zurich comme centre de son activité et, grâce à des visas des autorités genevoises, avait pu faire des voyages en France, aux Pays-Bas, en Italie et en Roumanie.

Le 9 décembre 1947 le « Kommerz und Finanz A. G. » ²⁸ demanda un permis de séjour pour Vitianu auprès de la police des étrangers de Zurich. Cette demande resta en suspens et Vitianu fut arrêté le 13 juillet 1948.

Vitianu se trouvait, dès le début, dans une situation double : d'une part il était représentant du parti communiste, d'autre part il était membre de l'administration roumaine et, de ce fait, représentait le gouvernement roumain. Il a été soutenu et défendu des deux côtés.

²⁷ Pour l'étude de cette affaire, nous nous sommes basé sur Guggenheim, *Zustimmung des Empfangsstaates zur Anerkennung der diplomatischen Vorrechte und Befreiungen des nachgeordneten diplomatischen Personals. Fall Vitianu*. *Annuaire suisse de droit international*, 1950, VII, pp. 146 et ss.; Moss Robert, *Die umstrittene Frage der Entschung und Rechtswirkung der diplomatischen Immunität beim offiziellen, nachgeordneten Gesandtschaftspersonal und ihre Bedeutung im Prozess Vitianu*. Bâle, 1955, thèse, pp. 5 et ss.

²⁸ Société Anonyme pour le commerce et le financement.

Il travaillait pour le parti communiste roumain et pour le gouvernement qu'il aidait dans sa politique économique.²⁹ Vitianu ne possédait ni passeport diplomatique, ni passeport de service. Son courrier s'acheminait souvent par le courrier diplomatique.

Le 18/19 juin 1948, la légation roumaine à Berne adressa une note au Département Politique Fédéral l'informant que Vitianu était nommé conseiller économique à la légation roumaine, en date du 15 juin 1948. La demande de la légation resta d'abord sans réponse. Le Département politique fédéral possédait déjà un dossier d'accusation contre Vitianu en raison de son activité en Suisse, activité qui pouvait comporter des suites judiciaires.

Le 25 juin 1948, le ministre roumain à Berne s'informa auprès du chef du Protocole si le Département politique allait bientôt répondre à sa note du 18 juin. On lui répondit que la nomination comme diplomate d'un homme d'affaires résidant dans l'Etat de réception ne correspondait pas aux coutumes et aux usages internationaux, que la transformation du statut d'un étranger en un statut privilégié nécessitait une enquête préalable et que la réponse du Département politique fédéral ne serait donnée qu'après un certain délai.

Le 11 ou le 12 juillet, le conseiller de la légation roumaine Serban demanda audience au chef du Protocole. On lui fit savoir, au cours de cette entrevue que la nomination de Vitianu comme diplomate ne pouvait être prise en considération par le Département politique fédéral.

Le 13 juillet 1948, Vitianu et sa femme Renée, née Ahmuly, étaient arrêtés à Zurich par la police fédérale pour espionnage économique et politique, et pour actes interdits en faveur d'un Etat étranger. Une perquisition au domicile de Vitianu permit de saisir une grande quantité de documents. Le Conseil fédéral ayant permis l'instruction judiciaire, l'enquête préliminaire fut ordonnée.

Le 15 décembre 1948, le procureur général de la Confédération mettait Vitianu en état d'arrestation pour « actes exécutés sans droit pour un état étranger » (art. 271 C.P.S.)³⁰, « services de renseignements politiques et économiques » (art. 272 et 273 C.P.S.), « chantage » (art. 156 C.P.S.), « usure » (art. 157 C.P.S.), « dénonciation calomnieuse » (303 C.P.S.), « corruption » (art. 288 C. P. S.), éventuellement instigation à « accepter un avantage » (art. 316 C. P. S.) ; Renée Vitianu était accusée de « service de renseignements politiques » (art. 272 C. P. S.).

²⁹ Des instructions gouvernementales roumaines concernant son activité en Suisse furent saisies lors de son arrestation.

³⁰ C. P. S. = Code Pénal Suisse.

2. — NÉGOCIATIONS DE CONCILIATION.

Le 15 juillet 1948 la légation roumaine proteste contre la conduite du gouvernement suisse et qualifie cette conduite de violation des règles et des usages habituels entre Etats qui entretiennent des relations diplomatiques normales. D'autre part, elle réclame l'immunité diplomatique pour Vitianu et sa mise en liberté immédiate ainsi que celle de sa femme.

Dans une note du 16 juillet 1948, le Département politique fédéral exprime son étonnement et qualifie la nomination de Vitianu d'« anormale ». D'autre part il estime cette nomination inconvenante puisqu'elle a eu lieu au moment où le candidat avait déjà attiré l'attention du Procureur de la Confédération, et qu'on en a demandé l'acceptation au moment où la police fédérale était en train d'appréhender le candidat. Enfin, le Département politique fédéral indique que la notification du 18 juin 1948 reste un acte unilatéral de la part de la légation roumaine et que la Suisse n'a jamais accordé de statut diplomatique à Vitianu, ni expressément ni tacitement.

Par la suite l'affaire Vitianu fit l'objet de discussions entre Berne et Bucarest et plusieurs échanges de notes entre la légation roumaine et le Département politique eurent lieu.

La Roumanie montra le souci d'éviter un procès public. Elle demanda de soumettre la question de l'immunité de Vitianu à la commission de conciliation prévue par le traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage obligatoires, conclu entre la Suisse et la Roumanie le 3 février 1926. La Suisse accepta. Une fois la commission constituée ³¹, la Roumanie la saisit de l'affaire le 29 mai 1949. Le même jour la Suisse demanda que la commission s'occupe également du cas des citoyens suisses en Roumanie et de leurs biens.

Les efforts de la commission pour trouver une solution aux questions en litige ³² restèrent sans résultat et les délibérations furent interrompues le 7 juin 1949.

³¹ La commission de conciliation se composait des personnalités suivantes : J. Von Lagerberg, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Suède à La Haye : Président; P. Prusinski, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Pologne à La Haye; le Professeur J. A. Van Hamel à Baarn, Pays-Bas; R. Kohli, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Confédération Suisse à La Haye; M. Nitulescu, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la démocratie populaire roumaine à Bruxelles.

³² Les questions en litige étaient : 1. L'immunité de Vitianu. - 2. La question du traitement des citoyens suisses en Roumanie.

Notons qu'avant le débat au fond, à la Cour pénale fédérale, les accusés avaient demandé la suspension du procès, en se référant à la note du 18 juin 1948 adressée par la légation roumaine au Département politique fédéral, qui concernait la nomination de Vitianu au poste de conseiller économique de la légation roumaine à Berne. Vitianu et sa femme prétendant jouir des privilèges et immunités diplomatiques, contestaient la compétence de la Cour pénale fédérale. La réponse du Procureur général de la Confédération, en date du 26 avril 1949, non seulement rejeta cette prétention, mais elle qualifiait en outre la nomination de Vitianu comme faite de mauvaise foi. La demande de non-lieu fut donc rejetée par la Cour pénale fédérale le 23 mai 1949.

3. — QUESTIONS DÉBATTUES LORS DES DÉBATS AU FOND.

Le 13 juin 1949, le Président de la Cour pénale fédérale ouvre les débats au fond. Au début du procès, la défense demande de suspendre le procès jusqu'à ce que le litige concernant la question de l'immunité diplomatique de l'accusé soit tranchée définitivement par la commission, selon le traité de conciliation roumano-suisse de 1926. La Cour pénale fédérale rejeta la demande.³³

La Cour pénale fédérale avait à trancher deux questions, ayant une importance pratique pour le procès :

1. l'interprétation du traité de conciliation;
2. la question de l'immunité diplomatique de Vitianu.

La première question, importante pour le procès — il s'agissait de la compétence de la Cour pénale fédérale³⁴ — n'étant pas en relation avec notre étude, nous la négligerons, et nous nous bornerons à étudier la question de l'immunité de Vitianu.

4. — LE PROBLÈME DE L'IMMUNITÉ DIPLOMATIQUE DE VITIANU.

Les opinions des gouvernements suisse et roumain étaient largement divergentes sur la question de l'immunité diplomatique de Vitianu. Le problème était le suivant : l'acte de nomina-

³³ Vitianu maintint le principe de son immunité diplomatique; il déclara : « J'insiste sur mon immunité diplomatique, je n'ai pas le droit d'y renoncer et je ne peux répondre; j'interdis à ma défense de me défendre. » Pendant tout le procès les accusés ne répondirent pas et maintinrent un silence complet.

³⁴ Pour l'interprétation du traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage obligatoires entre la Roumanie et la Suisse du 3 février 1926, cf. Guggenheim, *op. cit.*, *Annuaire suisse de droit international*, Vol. VII, 1950, pp. 146 et ss.; voir aussi Moos, *op. cit.*, pp. 15 et ss.

tion d'un membre subalterne d'une mission diplomatique suffit-il à lui seul à constituer le statut privilégié, ou nécessite-t-il l'assentiment exprès ou tacite de l'Etat de réception pour avoir un tel effet ? Autour de ce problème, gravitait tout le procès de Vitianu.

a) Le point de vue roumain.

Selon l'opinion roumaine, le fonctionnaire subalterne d'une mission diplomatique jouit des privilèges et immunités dès le moment où sa nomination a été notifiée à l'Etat de réception. L'acte de nomination de l'Etat qui envoie l'agent est constitutif et cet acte oblige l'Etat de réception à accorder le statut diplomatique prévu par le droit international public.

Toutefois, l'Etat de réception a droit de refus, lorsque l'agent nommé est *persona non grata*. Mais il doit toute de suite, et d'une manière claire et non équivoque, faire valoir ce droit dont l'effet prend naissance avec la communication du refus. Le refus ne peut pas annuler rétroactivement l'immunité diplomatique, l'agent nommé jouit, selon cette opinion, des privilèges et des immunités pendant toute la durée de l'examen de la nomination.

En pratique, ce droit de refus correspond au droit qu'a l'Etat accréditaire de faire rappeler l'agent diplomatique, droit établi par l'usage et toujours possible; selon l'opinion roumaine, l'acte de nomination est un acte de volonté unilatéral de la part de l'Etat accréditant. Cependant, la Roumanie accepte, à titre d'exception, que l'Etat de réception n'est pas obligé d'accorder les immunités diplomatiques à une personne qui a été nommée pour la forme.

La Roumanie était donc d'avis que Solvan Vitianu jouissait des privilèges et immunités diplomatiques dès le moment de la notification de sa nomination au Département politique fédéral, c'est-à-dire dès le 18 juin 1948.

b) Le point de vue suisse.

Le point de vue de la Suisse était le suivant : un membre subalterne d'une légation ne jouit des privilèges et des immunités diplomatiques qu'au moment où sa nomination a reçu l'assentiment de l'Etat accréditaire, assentiment qui peut être exprès ou tacite. Toutefois, le refus ne peut pas être arbitraire : mais pour que s'applique à l'agent son statut privilégié, sa nomination doit être approuvée par l'Etat de réception.

Lors du procès, la Cour pénale fédérale était d'avis que l'approbation du Département politique fédéral n'avait pas été donnée et que l'immunité diplomatique de Vitianu n'avait pu se constituer. En outre, il n'était pas question d'un refus arbitraire

d'approbation. C'est un principe de droit international public que la nomination d'un chef de mission diplomatique doit être précédée d'une demande adressée au gouvernement de l'Etat de réception afin de savoir si le candidat est *persona grata* ou non, et afin que l'Etat de réception puisse se prononcer avant même sa nomination. Sans cette procédure d'agrément, une telle nomination serait dépourvue des conditions nécessaires et resterait, en droit international public, sans effet.

La nomination d'un membre du personnel d'une légation ne requiert pas une procédure semblable à celle qui est prévue pour un chef de mission. Pour les membres d'une mission diplomatique on utilise la procédure suivante : l'Etat qui envoie l'agent communique la nomination à l'Etat de réception. Dans la doctrine et dans la pratique des Etats, la signification de cet acte de nomination est controversée. On se demande si cet acte suffit à constituer le statut diplomatique et les privilèges et immunités qui en découlent, ou s'il exige d'autres conditions, en particulier une déclaration de l'Etat de réception.

Il faut trouver la solution de ce problème dans le principe qui régit la procédure d'agrément, principe selon lequel aucun Etat n'est obligé par avance d'accepter un individu comme membre d'une légation étrangère. Supposer que les privilèges puissent être constitués uniquement par la nomination de l'Etat accréditant, signifierait une interprétation extensive absolument injustifiable du principe de l'immunité du personnel de la légation et serait incompatible en particulier avec la souveraineté de l'Etat de réception. L'Etat accréditaire ne doit pas seulement avoir la possibilité de s'opposer à la nomination du chef de mission, mais aussi à celle du personnel de légation, surtout si l'on songe à la position particulière des diplomates dans l'Etat de réception. Il ne convient pas que ce soit après la nomination qu'on fasse savoir à l'Etat accréditaire que le diplomate nommé est *persona non grata* et qu'on en demande le rappel. Si c'était le cas, il serait possible à chaque Etat qui entretient une mission diplomatique dans un autre Etat, de soustraire à la juridiction de cet Etat un de ses nationaux ou même un étranger, jusqu'au moment où il le rappellera sans que ce dernier Etat puisse intervenir.

La question de savoir dans quelle mesure l'Etat de réception peut défendre ses droits est également controversée. Dans la doctrine et dans la pratique des différents Etats on trouve, entre autres, l'opinion que l'Etat de réception ne possède qu'un droit de refus. On ne peut vouloir dire par là que les immunités diplomatiques sont constituées par la nomination, mais qu'elles deviennent caduques seulement au moment de la communication du

refus, c'est-à-dire que la nomination perdrait ses effets pour l'Etat de réception seulement au moment où celui-ci déclare refuser la nomination. Une telle conception serait contraire au principe qu'on ne peut imposer à un Etat, par un acte unilatéral, un agent jouissant de privilèges, sans mettre en cause ses droits souverains, ne serait-ce que temporairement.

Un principe qui découle de la souveraineté est que l'Etat de réception ne peut pas seulement refuser, par une déclaration, une personne désignée comme membre d'une légation étrangère, mais qu'il doit approuver cette nomination pour que celle-ci ait des effets juridiques. C'était du reste l'opinion de la légation roumaine à Berne même lorsqu'elle s'est informée le 25 juin 1948, auprès du chef du Protocole du Département politique fédéral, si elle pouvait compter prochainement sur une réponse affirmative au sujet de l'acceptation de la nomination de Vitianu.

Même si l'on suppose que les privilèges diplomatiques sont constitués avec effet rétroactif jusqu'à la nomination, cela ne peut porter préjudice aux droits de l'Etat qui doit approuver la nomination. Dans la pratique du Département politique fédéral, cette approbation se fait par un accusé de réception de la communication de la nomination, accompagné généralement de la transmission des cartes de légitimation, ou de l'avis de l'envoi prochain de telles pièces.³⁵

On ne peut cependant affirmer, pour que s'applique la condition d'approbation, que la nomination ne doive être acceptée que par une déclaration expresse et que l'abstention doive être interprétée comme un refus. L'approbation peut être déduite d'une attitude positive qui vaut reconnaissance tacite du diplomate nommé. Par exemple l'Etat qui reçoit la notification de la nomination omet de faire une déclaration d'acceptation en temps utile, c'est-à-dire dans un délai raisonnable, comme il est d'usage entre Etats amis. Mais on ne peut supposer une approbation tacite lorsque l'Etat de réception répond à la notification en disant, par écrit ou verbalement, qu'il fait des réserves au sujet de la personnalité nommée et qu'il déclare vouloir d'abord examiner la proposition.

Le Département politique fédéral n'avait pas expressément répondu à la note remise le 18 juin 1948 par la légation roumaine, lui notifiant la nomination de Vitianu, ni par un accusé de réception de la note, ni par une inscription de Vitianu dans la liste du corps diplomatique.

³⁵ Cf. *supra*, p. 89, note 3; voir *infra*, p. 128.

L'unique question qui se pose donc est de savoir si le Département politique fédéral avait approuvé la nomination de Vitianu tacitement, par son attitude. On ne peut soutenir cela. Lorsque le ministre roumain à Berne demanda au Département politique fédéral si on lui répondrait bientôt affirmativement à sa note du 18 juin 1948, le chef du Protocole lui répondit le 25 juin 1948 : « que notre réponse est susceptible de tarder », et que le Département politique se réservait de faire un examen plus approfondi étant donné les circonstances particulières du cas, en l'occurrence le séjour précédant de Vitianu en Suisse. Que le Département politique fût déjà résolu à refuser la nomination, cela ne changeait rien au fait que la question restait expressément en suspens. Il découlait d'ailleurs de la démarche de la légation roumaine que l'attitude du Département politique n'avait pas été interprétée par elle comme valant approbation; le fait que la légation voulait une clarification traduisait l'importance qu'elle attachait à une réponse à sa demande.

On ne peut encore moins supposer une approbation tacite étant donné que le chef du Protocole avait déclaré le 13 juillet à Serban, conseiller de la légation roumaine — déclaration reconnue par la légation — que l'acceptation de Vitianu comme diplomate ne pouvait être envisagée. L'attitude du Département politique laissait encore moins la place au doute, puisque Vitianu fut arrêté le même jour.

La nomination de Vitianu au poste de conseiller économique de la légation roumaine ne pouvait donc pas avoir d'effets vis-à-vis de la Suisse, ni créer l'immunité de l'accusé.³⁶

³⁶ Dans son avis consultatif concernant la question de l'immunité diplomatique de Vitianu du 1^{er} janvier 1949, cité dans l'arrêt du Tribunal fédéral, Wehberg H. est d'opinion que l'Etat accréditaire n'a le droit de déclarer la personne nommée par l'Etat étranger « persona non grata » que lorsque cette personne ne remplit pas les conditions exigées pour un membre d'une mission diplomatique. Donc, selon lui, jusqu'au moment de la déclaration du refus, la personne nommée jouirait de tous les privilèges et immunités diplomatiques. Mais cette opinion ne peut pas être défendue, comme le dit fort bien Guggenheim (Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 502, note 1), lorsque la nomination a eu lieu de mauvaise foi (voir *supra*, p. 94, note 17, l'arrêt de la Cour d'Appel britannique du 1^{er} juin 1891). De même la décision de la Chambre des Lords dans l'affaire *Engelke v. Musmann* du 3 juillet 1928 (*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Berlin, 1929, partie II, pp. 150 et ss.) est contraire à la thèse défendue par Wehberg. En effet, il ressort de cette décision de la Chambre des Lords, que la reconnaissance d'une personne comme faisant partie d'une ambassade ou d'une légation est une affaire réservée exclusivement aux organes chargés des affaires étrangères; ils sont seuls compétents pour juger si telle personne remplit les conditions que l'on exige d'un membre d'une mission diplomatique, et sans le consentement de l'organe chargé des relations extérieures, qui est en Angleterre le Foreign Office, le nouveau membre ne peut pas jouir des privilèges et immunités diplomatiques.

5. — SENTENCE.

Le 22 octobre 1949, Solvan Vitianu était reconnu coupable d'usure (art. 157 C. P. S.), de service de renseignements économiques (art. 273 C. P. S.). Il fut acquitté des autres chefs d'accusation : actes exécutés sans droit pour un Etat étranger (art. 271 C. P. S.), service de renseignements politiques (art. 272 C. P. S.), chantage (art. 156 C. P. S.) et dénonciation calomnieuse (art. 303 C. P. S.).

Il fut condamné à 18 mois de prison avec déduction des 283 jours de détention préventive et à 15 ans d'expulsion du territoire de la Confédération. Il fut condamné en outre aux dépens de l'instruction et du procès.

Le 5 décembre 1949, Vitianu était libéré et conduit à la frontière après avoir purgé les deux tiers de sa peine.

Renée Vitianu, inculpée de service de renseignements politiques (art. 272 C. P. S.), fut acquittée et reçut une indemnité pour le mois de détention préventive fait et les préjudices subis.

6. — PRATIQUE DES ETATS.

Lors du procès Vitianu, le Département politique fédéral procéda à une enquête auprès des différents gouvernements, pour connaître l'opinion de ceux-ci et assurer sa position lors du procès.³⁷

Les légations suisses ont reçu l'ordre de demander aux différents gouvernements comment ils auraient agi dans un cas semblable. Le contenu de la demande adressée aux gouvernements peut se résumer ainsi : On notifie à l'Etat la nomination comme diplomate d'un étranger vivant sur le territoire. Cet étranger fait l'objet d'une enquête policière et son arrestation est imminente. Le Protocole serait-il disposé à reconnaître cette personne comme diplomate ? La procédure engagée serait-elle interrompue ? Ne resterait-il comme sanction que la demande de rappel ? Ou le Protocole se réserverait-il le droit de ne pas accepter la nomination, la procédure suivant son cours ?³⁸

³⁷ Publication officielle du Département Politique Fédéral du 20 avril 1949, pp. 7 et ss.; cité par Moos, *op. cit.*, p. 135.

³⁸ Le Département politique fédéral a communiqué en outre à ses ministres le fait que les Etats-Unis d'Amérique n'accordent pas le statut diplomatique aux personnes privées résidant sur leur territoire et nommées comme diplomates; ils les prient de quitter provisoirement le pays afin que le statut d'étranger puisse être transformé en un statut privilégié.

Tous les pays interrogés répondirent à la demande de la Suisse. Voici l'essentiel de ces réponses.⁸⁹

a) Réponse de la Colombie.

Le Service du Protocole de la Colombie communique que les privilèges et les immunités dont peut jouir un membre subalterne d'une mission diplomatique ne sont accordés qu'après que l'on ait accusé réception de la note officielle de l'Etat accréditant, annonçant le nouveau diplomate.

S'il s'agissait de reconnaître comme diplomate une personne vivant déjà sur le territoire, le Ministre des Affaires étrangères procéderait à une enquête auprès de la police des étrangers. Il examinerait la situation civile du candidat et le Ministre des Affaires étrangères réserverait son consentement au cas où l'enquête ne donnerait pas un résultat satisfaisant. La coutume des Etats-Unis d'Amérique d'obliger une personne privée, nommée comme agent diplomatique, de quitter provisoirement le pays, n'est pas observée en Colombie.

b) Réponse de l'Espagne.

Le chef du Protocole espagnol a catégoriquement déclaré qu'il refuserait d'accepter un individu comme diplomate, si celui-ci était impliqué dans une poursuite criminelle et si son arrestation était imminente. Il faut pourtant prendre en considération le fait que les délits ont été commis avant la demande de la mission étrangère d'accorder la qualité diplomatique à cet individu. Le chef du Protocole cite le cas d'un ministre accrédité qui a été expulsé dans un délai de 48 heures pour délit de marché noir.

c) Réponse des Etats-Unis d'Amérique.

La reconnaissance par le Département d'Etat du statut diplomatique d'un étranger est toujours dépendante du consentement du Département.

L'acte de nomination d'un membre subalterne d'une mission diplomatique doit toujours être accompagné de l'assentiment ou au moins d'un accusé de réception du Département d'Etat. A défaut du consentement du Département d'Etat, l'immunité diplomatique n'existe pas et les poursuites judiciaires et policières peuvent continuer.

d) Réponse de la France.

Etant donné les conditions, le protocole français refuserait la reconnaissance et demanderait l'expulsion. Pour confirmer

⁸⁹ Cf. Moos, *op. cit.*, pp. 136 et ss.

cette attitude on cite le cas suivant : la légation roumaine a demandé la reconnaissance comme diplomate d'un ressortissant roumain, fonctionnaire du bureau de tourisme roumain à Paris. La personne nommée était en même temps porteuse d'un passeport diplomatique, parce qu'elle occupait la fonction, en réalité fictive, de courrier diplomatique. En vérité, il s'agissait d'un agent du Kominform. Malgré quelques assurances de la part du secrétaire du Quai d'Orsay, le chef du Protocole refusa de reconnaître cet agent comme diplomate qui, en outre, fut expulsé.

e) Réponse de la Grande-Bretagne.

Le Foreign Office refuserait d'accorder la qualité de diplomate à un étranger résidant dans le pays s'il avait des informations peu favorables concernant cet étranger et, tout particulièrement, s'il était poursuivi par la police. Le Foreign Office ne s'opposerait en aucun cas à une arrestation éventuelle.

Selon la réponse anglaise, le Protocole du Foreign Office procède comme suit lors de la nomination d'un membre subalterne d'une mission diplomatique : la notification de la nomination d'un nouveau diplomate fait l'objet d'un accusé de réception en la forme. Le Foreign Office se sert d'un formulaire imprimé et il y ajoute que le cas en question est examiné. Quand le diplomate nommé n'est pas accepté par le Foreign Office, le chef du Protocole prie le chef de mission de lui rendre visite et il lui communique que le Foreign Office ne peut pas accepter la nomination. Si le Foreign Office inscrit le nom d'une personne dans la liste du Corps diplomatique résidant à Londres — liste qui est publiée mensuellement — on doit y voir une attitude positive valant acceptation de cette personne comme diplomate.

f) Réponse de l'Italie.

Le gouvernement italien n'accorde un statut diplomatique qu'aux agents qui figurent dans la liste du Corps diplomatique et qu'aux personnes pour lesquelles les organes compétents ont demandé un tel statut sous condition que le Ministre des Affaires étrangères n'ait pas soulevé d'objections.

L'exemple suivant révèle la pratique italienne : le représentant diplomatique d'un Etat sud-américain avait demandé qu'on accorde le statut diplomatique à deux ressortissants de cet Etat, qualifiés d'attachés techniques, qui se trouvaient en Italie et participaient aux courses d'automobiles. Le chef du Protocole italien ne put acquiescer à cette demande. Les deux coureurs automobilistes n'auraient exercé leur fonction de diplomates qu'en apparence. La non reconnaissance du statut diplomatique se basait

sur une violation des règles du droit international public par l'Etat qui voulait envoyer les agents.

g) Réponse des Pays-Bas.

Sans examiner à fond le cas, le chef du Protocole est d'avis que le Ministère des Affaires étrangères ne refuserait pas à l'avance la qualité diplomatique à un étranger résidant dans le territoire des Pays-Bas, si une mission diplomatique la sollicitait. Le cas est pourtant rare et exceptionnel et, par conséquent, il requiert un examen. Mais le protocole se réserverait en tout cas le droit de refuser une personne nommée, comme collaborateur d'un chef de mission, s'il avait des raisons bien fondées de le faire. Le chef du Protocole ne se souvient pas de précédents.

h) Réponse de la Suède.

Le chef du Protocole suédois ne reconnaîtrait pas comme diplomate une personne qui est impliquée dans une enquête policière et qui est menacée d'une arrestation.

i) Réponse de la Tchécoslovaquie.

Le Protocole du Ministère des Affaires étrangères refuserait de reconnaître comme diplomate un ressortissant d'un pays étranger résidant en Tchécoslovaquie si, en même temps, une enquête policière était dirigée contre cet individu et si son arrestation était imminente. S'il s'agissait d'un délit de peu d'importance, le chef du Protocole donnerait le conseil de renoncer à une arrestation de l'accusé pour lui donner la possibilité de quitter le pays. Le chef du Protocole ajoute qu'on prendrait en considération l'état des relations entre la Tchécoslovaquie et le pays d'où l'accusé est ressortissant. Si cet Etat montrait une attitude peu amicale envers la Tchécoslovaquie, le Protocole aurait lui-même une attitude moins prévenante.

j) Réponse de la Turquie.

Le Ministère des Affaires étrangères turc ne reconnaîtrait pas le délinquant comme diplomate du seul fait de la nomination. Si, après examen du cas, la demande de la mission diplomatique semblait acceptable au Ministre des Affaires étrangères turc, il suspendrait la procédure et demanderait le rappel du délinquant. Mais si, au contraire, la demande était considérée comme inacceptable, la procédure suivrait son cours.

En attendant la décision concernant la qualité de diplomate du délinquant, la question de l'arrestation serait dépendante de la nature du délit commis. La tentative est incorrecte de la part de l'Etat accréditant de mettre à l'abri de la juridiction de l'Etat

de réception, un de ses ressortissants, en lui octroyant l'immunité diplomatique; les autorités compétentes de l'Etat de réception ont le droit d'agir avec méfiance.

k) Réponse de l'U. R. S. S.

Le Ministère des Affaires étrangères ne peut pas répondre à la question, parce qu'il ne connaît pas de précédent et parce qu'il n'est pas question d'un cas pratique dans les relations de l'U. R. S. S. et de la Suisse.

l) Réponse de l'Uruguay.

Le Ministère des Affaires étrangères considérerait la demande de la légation comme un manque de tact et il refuserait la reconnaissance de la qualité diplomatique jusqu'au moment, où l'enquête policière aurait révélé l'innocence de l'accusé.

De ces réponses qui sont de nature pratique, et aussi d'autres réponses que nous avons reçues de certains pays, nous pouvons conclure que : les Etats-Unis, la Colombie et la Grande-Bretagne se prononcent en faveur du consentement exprès. Aux Etats-Unis et en Colombie l'assentiment exprès prend forme, pour le moins, d'un accusé de réception de la note officielle annonçant le nouveau diplomate. En revanche, dans la pratique anglaise, le consentement explicite se manifeste par l'inscription du diplomate sur la liste mensuelle du corps diplomatique, ou bien par un accusé de réception en la forme.

En règle générale, tous les autres pays accordent les privilèges et immunités diplomatiques dès qu'ils ont reçu la notification de la nomination du membre subalterne, en se réservant cependant le droit de refuser la nomination sous certaines conditions.

Notons enfin que, contrairement aux différentes opinions de la doctrine, la pratique des Etats peut être considérée comme uniforme puisque tous reconnaissent à l'Etat de réception un droit d'examen et le droit de prendre position à l'égard de la nomination.



CHAPITRE QUATRIEME

LES CONDITIONS NON ESSENTIELLES D'ADMISSION AUX PRIVILEGES ET IMMUNITES POUR LE CHEF ET LE PERSONNEL DE LA MISSION

Dans le deuxième et le troisième chapitre de ce travail, nous avons étudié les conditions que les chefs et membres des missions diplomatiques doivent remplir pour pouvoir bénéficier des privilèges et immunités, conditions qui sont considérées comme essentielles par les Etats dans la pratique. Il nous reste à examiner les autres conditions qui ne sont pas considérées comme essentielles par certains Etats, ainsi que les conditions qui n'ont qu'une valeur administrative et une utilité de contrôle.

Voici ces différentes conditions :

A. — NATIONALITÉ DE L'AGENT DIPLOMATIQUE.

En ce qui concerne la nationalité de l'agent diplomatique deux questions se posent. La première est celle de savoir si un Etat peut avoir comme représentant à l'étranger une personne qui n'est pas un de ses nationaux. Dans la pratique ancienne des Etats, rien n'empêchait qu'un gouvernement se fasse représenter à l'étranger par des nationaux d'autres pays.¹ En effet, à l'époque de François 1^{er} la qualité de Français n'était pas indispensable pour se rendre au nom du roi de France dans les différentes Cours. Ainsi l'Espagnol Antoine Rincon, après avoir quitté le service de Charles-Quint, parcourut toute l'Europe orientale comme chargé d'affaires de François 1^{er} et fut un des auteurs de l'alliance franco-turque. De même le Polonais Jérôme Saszko fut successivement ambassadeur des rois de Pologne, de Hongrie, de France et des Romains.² Mais cette pratique ancienne n'est plus suivie de nos jours et il est très rare qu'un Etat se fasse représenter à l'extérieur par des nationaux d'autres pays, car les missions diplomatiques constituent une fonction essentiellement publique; cette fonction doit donc supposer chez son titulaire, la qualité de citoyen de l'Etat qu'il représente.

La deuxième question qui se pose concernant la nationalité du ministre public est celle de savoir si un Etat peut envoyer comme représentant diplomatique auprès d'un autre Etat un sujet ou un national de celui-ci, c'est-à-dire en situant le problème d'une autre manière, un Etat peut-il recevoir un de ses propres nationaux comme agent diplomatique d'un autre Etat ?

Le ministre public représentant un Etat étranger auprès de son propre gouvernement jouit-il ou non des privilèges et immu-

¹ Cf. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 39; Genet, *op. cit.*, t. I, pp. 163 et ss.

² Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 382.

nités reconnus aux autres diplomates étrangers ? Est-ce la qualité de national qui prévaut, ou son caractère officiel qui l'emporte et le fait bénéficier des privilèges et immunités attachés à sa fonction ?

Nous avons vu qu'avant la nomination d'un agent diplomatique, l'Etat accréditant demande l'agrément de l'Etat de réception; c'est à ce moment là que la situation du nouveau diplomate est réglée et que l'Etat accréditaire peut accepter ou refuser la nomination; lorsque la demande d'agrément d'un nouveau diplomate est soumise à l'Etat de réception, et que ce nouveau diplomate se trouve être un de ses nationaux, l'Etat accréditaire peut avoir quatre attitudes différentes.

Voici ces diverses attitudes.

1.— L'Etat auquel un autre Etat propose l'envoi d'un de ses sujets comme agent diplomatique peut refuser de le recevoir, en déclarant qu'il est *persona non grata*. Le motif de ce refus est d'éviter les conflits de diverses natures qui pourraient s'élever entre les droits de représentant d'un Etat étranger et les devoirs de sujet de l'Etat auquel il appartient.³ En 1716, un gentilhomme du pays de Vaud fut nommé en Suisse, comme ministre d'Angleterre auprès du Corps Helvétique; le gouvernement de Berne refusa de recevoir ses lettres de créance en déclarant que le titre d'ambassadeur d'un monarque étranger, était incompatible avec celui de sujet et vassal des seigneurs de Berne. Les Etats-Unis d'Amérique refusèrent, en 1868, de recevoir un de leurs nationaux Anson Burlingame, en qualité d'agent diplomatique de Chine; ils ne le reçurent qu'au titre de commissaire chargé de négocier un traité de commerce, et lui dénièrent tout privilège diplomatique.⁴ En mai 1881, Hobart-Pacha qui s'était rendu à Londres, porteur d'un message du sultan à la reine Victoria relatif aux affaires de Tunis, n'a pas été reçu par la reine, parce que le gouvernement anglais avait refusé d'accepter d'un gouvernement étranger une communication présentée par un sujet britannique, car tel était alors le cas d'Hobart-Pacha. Depuis le règne de Louis XVI, la France s'est imposée la règle de ne recevoir aucun Français comme représentant diplomatique d'une puissance étrangère, règle qui a été consacrée par un décret du 26 août

³ Cf. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, n° 666, pp. 39 et 40.

⁴ Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, pp. 377 et ss.

1811,⁵ mais qui a souffert, en pratique, quelques exceptions.⁶ En mars 1915, le gouvernement du Brésil refusa de recevoir Joaquim de Oliveira Botelho comme représentant diplomatique du gouvernement du Guatemala, pour le motif que celui-ci était citoyen brésilien.⁷

Ce cas ne soulève pas de problème puisque, après le refus de l'Etat de réception, la fonction sera remplie par un autre diplomate qui n'a pas la nationalité de l'Etat accréditaire, et qui jouira de ce fait de tous les privilèges et immunités diplomatiques reconnus aux diplomates étrangers. Dans les trois autres attitudes, l'agent diplomatique est agréé, mais dans des conditions différentes.

2. — L'Etat auquel un autre Etat propose l'envoi d'un de ses sujets comme agent diplomatique peut, en l'acceptant, poser la condition expresse que celui-ci ne jouira pas sur son territoire d'un statut privilégié et qu'il sera considéré comme tous les autres citoyens du même pays, soumis aux tribunaux locaux. C'est la solution à laquelle a abouti l'Institut de Droit International dans sa session de Cambridge en 1895.⁸ On trouve un exemple de cette règle à Berne, en 1927 : parce que de nationalité suisse, l'un des représentants diplomatiques auprès du Conseil Fédéral n'avait été agréé qu'à la condition expresse qu'il ne jouit pas des privilèges et immunités diplomatiques.⁹ Il ressort de ce que nous venons de voir que si un gouvernement n'accepte de recevoir un de ses sujets comme représentant diplomatique d'un autre gouvernement qu'à la condition qu'il ne jouira pas d'un statut privilégié, l'Etat qui envoie le diplomate ne sera pas fondé dans la suite à demander pour lui un traitement exceptionnel.¹⁰

⁵ L'article 24 du décret du 26 août 1811 est ainsi rédigé : « Les Français au service d'une puissance étrangère ne pourront jamais être accrédités comme ambassadeurs, ministres, ou envoyés auprès de notre personne, ni reçus comme chargés de missions d'apparat qui les mettraient dans le cas de paraître devant nous avec leur costume étranger ». Cf. Genet, *op. cit.*, t. I, p. 166; voir aussi Morton, *op. cit.*, pp. 120 et ss.

⁶ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, pp. 157 et ss.; Odier, *op. cit.*, p. 179; Morton, *op. cit.*, p. 124.

⁷ Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1136, pp. 322 et 323.

⁸ L'Article 15 du projet de Règlement sur les immunités diplomatiques stipule : « Ne peuvent se prévaloir du bénéfice de l'immunité les personnes appartenant par leur nationalité au pays auprès du gouvernement duquel elles sont accréditées. » Cf. *Revue générale de droit international public*, II, 1895, p. 538; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 60; Morton, *op. cit.*, p. 122, note 3; Genet, *op. cit.*, t. I, n° 540, p. 577.

⁹ Morton, *op. cit.*, p. 173; Cf. également pp. 122-123.

¹⁰ En Suisse, il est admis qu'un ressortissant suisse peut remplir auprès du Conseil fédéral des fonctions diplomatiques au nom d'un Etat étranger, mais il ne pourra pas bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques. Peu importe la fonction exercée; le principe est le même, que le citoyen suisse soit membre du personnel diplomatique ou auxiliaire ou qu'il fasse partie de la suite privée d'un chef de mission.

3. — La troisième attitude que peut prendre un gouvernement lorsqu'il reçoit l'un de ses nationaux comme agent diplomatique d'un autre gouvernement est de l'accepter en cette qualité mais en ne lui accordant que quelques privilèges seulement, et en considérant que, pour tout ce qui ne concerne ni ne gêne sa mission, l'agent diplomatique sera soumis au droit local.

Cette attitude qui reviendrait à accorder au diplomate tous les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission, doit être fixée au début de son entrée en fonction.¹¹

4. — Dans les trois attitudes que nous avons étudiées jusqu'à présent, l'Etat de réception peut refuser ou accepter la nomination sous certaines conditions d'un de ses nationaux comme agent diplomatique d'un Etat étranger; il nous reste maintenant à examiner le cas où l'Etat accréditaire accepte sans réserve de recevoir un de ses ressortissants comme représentant diplomatique d'un autre Etat.

Sans réserves, veut dire, déclare Morton, « sans qu'aucune restriction ait été formulée quant à la jouissance complète par ce national des privilèges et immunités diplomatiques; cette acceptation pure et simple d'un national comme représentant diplomatique d'un gouvernement étranger, alors que la loi locale ne fixe rien à ce sujet, implique l'octroi des privilèges et immunités comme si la chose avait été précisée en tant de termes ».¹²

Lorsqu'une personne est nommée dans sa patrie représentant diplomatique d'un Etat étranger, et que le gouvernement de son pays d'origine l'accepte en cette qualité, cette acceptation implique la déclaration tacite qu'il aura le droit de jouir de tous les privilèges et immunités accordés aux membres du Corps diplomatique étranger, qui d'après l'expérience, lui sont indispensables pour l'exercice de ses fonctions et pour remplir convena-

Cependant, l'attitude du Conseil fédéral est plus rigoureuse à l'égard du chef de mission qu'envers les membres subalternes de la mission. Pour les seconds, seul le bénéfice des immunités est en jeu, tandis que la question de l'exercice même de la fonction se pose pour le premier. Quand il s'agit, déclare le Département politique, d'un chef de mission l'obstacle découlant de l'égalité devant la loi se complique du point de savoir si la nationalité suisse n'est pas incompatible avec la représentation à Berne d'un pays étranger. Cette question se pose dès que l'agrément est sollicité. Et le Département politique ajoute que le droit diplomatique international reconnaît la règle générale suivant laquelle l'octroi de l'agrément à l'un de ses propres nationaux doit être évité afin de prévenir des « conflits de patriotisme ».

Cf. Morton, *op. cit.*, pp. 172-173; Perrenoud, *op. cit.*, pp. 72 et ss.; Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 494, note 1; voir aussi Règles appliquées par le Département politique fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires du 17 octobre 1947 et de 1952

¹¹ Cf. Morton, *op. cit.*, p. 123.

¹² *Ibidem*, *op. cit.*, p. 123-124.

blement sa charge. Si l'Etat qui reçoit cet agent refuse, après l'avoir accepté, de lui accorder le droit de bénéficier du statut privilégié on se trouverait comme le dit Heyking : « en présence d'une contradiction inextricable : on accepte l'ambassadeur et on ne lui accorde pas les droits d'exterritorialité ». ¹³

Westlake écrit que « l'on considère en Angleterre qu'un sujet britannique accrédité comme membre d'une mission diplomatique étrangère, jouit des privilèges de l'exterritorialité pour autant que le gouvernement ne les a pas expressément exclus en le recevant ». ¹⁴ C'est en ce sens que la Haute-Cour de justice britannique s'est déclarée dans l'affaire Macartney C. Garbutt et autres ; ¹⁵ voici un extrait de l'Arrêt de la Cour du 24 février 1890 : « L'agent diplomatique accrédité par un Etat étranger près de son propre pays d'origine jouit néanmoins de toutes les immunités diplomatiques s'il a été accepté par le gouvernement de son pays d'origine sans aucune réserve à ce sujet ». Dans cette affaire, Sir Haliday Macartney, citoyen britannique, avait été nommé par le gouvernement chinois, comme secrétaire à l'ambassade chinoise à Londres, et sa situation en cette qualité avait été reconnue par le Foreign Office sans aucune réserve. Macartney réclamait une somme de 118 livres sterling qu'il avait payée sous toutes réserves, pour obtenir main-levée d'une saisie pratiquée sur son mobilier pour paiement d'un impôt paroissial. La Cour, en faisant droit à la demande, se basait sur la situation de fait de l'intéressé et invoquait à l'appui de sa décision le principe formulé par Cornelis Van Bynkershock au chapitre VIII de son livre « de Foro Legatorum », d'après lequel : « Les Etats ont le droit de n'accepter les membres d'une ambassade étrangère que sous réserve des conditions qu'il leur convient d'imposer à ces derniers, mais que, s'ils sont reçus sans réserves, ils jouissent de la plénitude du *jus legationis* ». ¹⁶

L'objection faite à l'admission d'un national comme membre du corps diplomatique est celle du danger de déni de justice : en effet celui-ci ne peut être attaqué en justice ni dans son pays d'origine où les privilèges et immunités diplomatiques le protègent, ni dans le pays qu'il représente dont il n'est pas un des sujets. Pour cela il appartient à l'Etat qui expose ses nationaux à ce déni de justice, d'exiger, s'il accorde tous les privilèges et

¹³ Heyking, *op. cit.*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit intern.*, Vol. II, 1925, p. 267.

¹⁴ Westlake, *op. cit.*, t. I, p. 266; cité par Morton, *op. cit.*, p. 124.

¹⁵ *Journal du droit international privé*, t. 17, 1890, p. 341.

¹⁶ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 343.

immunités diplomatiques d'usage à son ressortissant, agent diplomatique d'un gouvernement étranger, de fixer un domicile légal devant lequel il pourra être actionné par la voie diplomatique.

Cette rapide analyse des différentes attitudes que les Etats peuvent prendre lors de la nomination d'un de leurs ressortissants comme représentant diplomatique d'un Etat étranger nous permet de résumer l'état actuel de la doctrine en la matière, et la pratique suivie par les Etats, en disant que les gouvernements sont libres de refuser ou d'accepter la nomination d'un de leurs nationaux comme agent diplomatique étranger;¹⁷ s'ils l'acceptent, ils peuvent stipuler les privilèges et immunités qu'ils n'accorderont pas à l'agent mais que, s'ils donnent leur agrément sans poser préalablement de conditions, l'agent intéressé jouira de la plénitude des prérogatives diplomatiques.

En ce qui concerne les membres de la famille de l'agent diplomatique représentant un Etat étranger auprès de son pays d'origine, à savoir sa femme, ses parents et ses enfants, ils jouissent de la même situation que lui, quelle qu'elle soit. En effet, il n'y a pas de raison pour refuser à la famille de cet agent les privilèges et immunités reconnus aux membres des familles des autres diplomates, si celui-ci bénéficie d'un statut privilégié; mais s'il ne jouit pas lui-même des privilèges et immunités diplomatiques il n'y a pas de raison de faire à sa famille une situation privilégiée par rapport à celle de l'agent diplomatique lui-même.

Quant à la situation des membres du personnel officiel accrédité auprès de leur propre pays, elle est sujette aux mêmes possibilités que celles du chef de mission, puisque la nomination d'un membre du personnel officiel demeure dans la pratique de la plupart des Etats soumise à l'acceptation de l'Etat qui reçoit la mission diplomatique.

Quant au personnel non officiel, la question est controversée; certains pays, comme l'Italie par exemple, refusent d'accorder

¹⁷ L'article 7 de la Convention de La Havane du 20 février 1928, stipule : « Les Etats sont libres dans l'élection de leurs fonctionnaires diplomatiques; mais ils ne pourront investir de ces fonctions, des nationaux de l'Etat dans lequel la mission aura à agir, sans le consentement de celui-ci. » Pour le texte de cette Convention, cf. Hudson, *op. cit.*, pp. 2385 et ss.

De même le projet sur les Relations et immunités diplomatiques stipule dans son article 4 ce qui suit : « Les membres de la mission, y compris le chef, pourront, avec l'acceptation de l'Etat accréditaire, être choisis parmi les ressortissants de celui-ci ». Cf. Sandström, *op. cit.*, doc. U. N. A/CN. 4/91, 21 avril 1955. Enfin, l'article 5 du rapport de la commission du droit international stipule : « Les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire qu'avec le consentement exprès de celui-ci. » Nations Unies : *Rapport de la commission du droit international*, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

¹⁸ Cf. *supra*, pp. 20 et 21.

à cette catégorie la jouissance des privilèges et immunités diplomatiques, que les membres de ce personnel soit national ou non national; d'autres, par contre, comme l'Angleterre, accordent le statut privilégié à ce personnel sans distinction de nationalité; enfin la pratique la plus généralement suivie est de n'accorder que quelques privilèges seulement aux membres du personnel non officiel qui n'ont pas la nationalité de l'Etat de réception.¹⁹ Ainsi en 1888, le cocher qui conduisait l'ambassadeur de France à Berlin enfreignit un règlement de police qui prescrivait aux voitures de marcher au pas à certains endroits, et frappa l'agent de police qui tentait d'arrêter ses chevaux. Ce cocher qui était un ressortissant allemand, fut condamné à une amende et à quelques jours de prison par le tribunal des Echevins de Berlin, sans que l'ambassadeur de France n'élevât de protestation.²⁰

B. — PASSEPORT DIPLOMATIQUE.

Les chefs et les membres sulbaternes des missions diplomatiques doivent pouvoir établir leur qualité officielle, leur caractère représentatif afin de justifier leurs prétentions à bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques.

Le chef de mission reçoit de son gouvernement des lettres de créance qui sont remises en audience solennelle au gouvernement de l'Etat accréditaire; ce document justifie la mission du ministre public, établit sa qualité et son caractère représentatif, tandis que c'est la notification de la nomination du membre subalterne au Ministère des Affaires étrangères qui établit sa qualité officielle et son caractère privilégié aux yeux des fonctionnaires de ce ministère.

Cependant, c'est un autre document qui prouve aux autorités subalternes du pays accréditaire la qualité de la personne qui se prévaut des privilèges et immunités; ce document, c'est le passeport diplomatique.

Le passeport diplomatique, déclare Morton, « est une pièce d'identité établissant le caractère spécial du porteur et le droit pour lui à une situation exceptionnelle; c'est un moyen de preuve de la qualité du titulaire opposable aux fonctionnaires et agents de l'autorité locale ».²¹

¹⁹ Pour la pratique suisse en ce qui concerne le personnel domestique des missions diplomatiques, cf. Perrenoud, *op. cit.*, pp. 73 et 74.

²⁰ Cité par Hurst, *op. cit.*, p. 202; Fauchille, *op. cit.*, n° 7111, p. 94; Morton, *op. cit.*, p. 127.

²¹ Morton, *op. cit.*, p. 116.

Le passeport diplomatique permet à son porteur de franchir sans difficulté les différentes frontières qui le séparent de sa nouvelle résidence et de se faire reconnaître au passage les divers égards, ainsi que les privilèges et immunités dont il jouit en vertu de sa qualité. Ce même document permet à son titulaire l'accès du territoire du pays où il est envoyé et lui permet d'être traité avec une considération particulière par la police, les douanes et toutes les autres autorités de l'Etat accréditaire.

Il y a lieu cependant de distinguer entre le passeport diplomatique et le visa diplomatique.

Le passeport diplomatique établit d'une manière permanente la qualité diplomatique du titulaire officiellement accrédité auprès d'un Etat étranger; il est délivré généralement par le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat accréditant aux personnes que celui-ci juge devoir bénéficier des privilèges et immunités; la forme de ce titre est laissée à la convenance des Etats. Le visa diplomatique est délivré au porteur du passeport diplomatique par un représentant à l'étranger de l'Etat accréditaire; en délivrant le visa diplomatique au nouveau diplomate, le représentant à l'étranger de l'Etat de réception assure par là au porteur du passeport la jouissance des privilèges et immunités diplomatiques dans le pays où il va, sous réserve de l'approbation du gouvernement de ce pays. Le visa diplomatique peut être soit simple, c'est-à-dire valable pour un seul voyage aller et retour, soit permanent.²²

Lors de la « Conférence des passeports et formalités douanières » tenue à Paris le 21 octobre 1920, sous les auspices de la Société des Nations, les représentants d'un grand nombre d'Etats ont adopté une résolution énumérant les personnes ayant droit au passeport et au visa diplomatique. Ce sont : les agents diplomatiques, les agents consulaires de carrière et leurs familles, les hauts dignitaires de la maison du chef de l'Etat, les membres du gouvernement, les ministres d'Etat, les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et leurs familles, les courriers de

²² En Suisse, les membres du Corps diplomatique et leur famille obtiennent du Département politique à Berne ou des légations ou des consulats de Suisse à l'étranger le visa diplomatique de leurs passeports, que ces derniers soient diplomatiques ou non. Les membres du personnel de deuxième catégorie et leur famille, ainsi que les secrétaires particuliers des chefs de missions et les domestiques des titulaires des visas diplomatiques, lorsqu'ils accompagnent leur maître, peuvent obtenir des mêmes autorités, à Berne ou à l'étranger, le visa gratuit de leurs passeports. Ce visa peut être délivré à d'autres personnes énumérées par le Département politique.

Pour plus de détail sur la pratique suisse, cf. Perrenoud, *op. cit.*, pp. 155 et 156.

cabinet et « les personnes chargées par le gouvernement d'une mission officielle auprès de gouvernements étrangers ou auprès d'organismes internationaux officiels » et les membres de leurs familles dans la mesure où ils jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.²³

Tous les Etats dotent leurs représentants diplomatiques d'un passeport d'un type différent des autres.²⁴ Dans la pratique actuelle des Etats, les personnes qui ont droit au passeport diplomatique sont à peu près les mêmes dans les différents pays. Voyons à titre d'exemple dans deux pays, les personnes qui peuvent avoir droit à un passeport diplomatique.

A) EN FRANCE.

Suivant la réglementation française, les passeports diplomatiques sont délivrés :

- a) En France, par le Ministre des Affaires étrangères;
- b) à l'étranger, par les chefs des missions diplomatiques françaises.

1. Ont droit au passeport diplomatique permanent :

- a) Les membres du gouvernement;
- b) les agents de carrière du Ministère des Affaires étrangères en activité de service, ainsi que leur femme, leurs fils mineurs et leurs filles non mariées.

2. Ont droit au passeport diplomatique pour leurs voyages à l'étranger;

- c) Les anciens Chefs d'Etats;
- d) Les anciens Ministres des Affaires étrangères;
- e) Les ambassadeurs et les maréchaux de France;

²³ En Suisse, on entend en règle générale par « famille », déclare le Département politique, la femme et, s'ils vivent avec leurs parents et sont sans profession, les enfants. Le visa diplomatique peut cependant être accordé, par exception, aux enfants de titulaires de ce visa qui se rendent chez leurs parents en visite ou en séjour. Les parents et les beaux-parents des chefs de mission diplomatique peuvent, dans les mêmes conditions, recevoir aussi le visa diplomatique. Si la famille n'est pas expressément mentionnée comme ayant droit au visa diplomatique, la femme et les enfants peuvent néanmoins recevoir ce visa quand ils accompagnent le chef de famille ou le rejoignent. Cf. Perrenoud, *op. cit.*, p. 155, note 3.

²⁴ D'après des informations données verbalement par Sir Gerald Fitzmaurice, chef du service juridique du Foreign Office, les diplomates anglais ne reçoivent pas de passeport diplomatique. Pour les pays où un simple titre d'identité suffit, ils sont quelquefois munis d'un document (lettre) qui atteste leur caractère particulier. Pour les pays pour lesquels un passeport est exigé, les diplomates anglais sont munis du passeport ordinaire, dans lequel leur fonction est mentionnée. Seuls les courriers diplomatiques reçoivent un passeport d'un type spécial qui a une couleur rouge.

- f) Les titulaires d'une mission gouvernementale à l'étranger conférée par le Conseil des Ministres.
3. Ont droit à un passeport diplomatique pendant la durée de leur mission :
- g) Les attachés militaires, navals, de l'air, près des missions diplomatiques françaises à l'étranger et leurs adjoints, s'ils sont inscrits sur la liste diplomatique;
 - h) Les attachés commerciaux, culturels et financiers près des missions diplomatiques et les attachés commerciaux adjoints;
 - i) Les inspecteurs chargés de l'expansion commerciale à l'étranger;
 - j) Les courriers de cabinet.
4. Le Ministre des Affaires étrangères peut accorder un passeport diplomatique :
- k) A la femme, aux fils mineurs et aux filles non mariées de titulaires de passeports diplomatiques voyageant avec eux;
 - l) Aux ascendants, vivant sous leur toit, des agents du Ministère des Affaires étrangères en fonctions à l'étranger.

Les passeports des personnes appartenant aux catégories *f* à *i* doivent être restitués à la fin de la mission de leur titulaire. De même, les agents mis à la retraite, à l'exclusion des ambassadeurs, doivent restituer leur passeport.²⁵

B) EN BELGIQUE.

Suivant la réglementation belge, les passeports diplomatiques sont délivrés :

- a) En Belgique, par le Ministère des Affaires étrangères;
- b) A l'étranger par les chefs des missions diplomatiques et par certains consuls de carrière en poste éloigné de toute représentation diplomatique belge.

Ont droit au passeport diplomatique :

- a) Les membres de la famille royale;
- b) Les hauts dignitaires de la maison royale et leur famille;
- c) Les membres du gouvernement, les ministres d'Etat, les présidents et les vice-présidents des corps législatifs et leur famille;
- d) Les agents diplomatiques, les agents consulaires de carrière, les chanceliers de carrière et leur famille;

²⁵ Serres, *op. cit.*, pp. 28 et 29.

- e) Les fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères et leur famille;
- f) Les courriers de Cabinet et les personnes chargées par le gouvernement d'une mission officielle auprès d'un gouvernement étranger ou d'un organisme international officiel.²⁶

La question qui se pose maintenant est de savoir si le passeport diplomatique est une condition essentielle pour bénéficier des privilèges et immunités; c'est-à-dire en situant le problème d'une autre manière, le porteur d'un passeport diplomatique jouit-il, du fait de son passeport, des privilèges et immunités diplomatiques ?

Les auteurs de droit international que nous avons consultés déclarent que, parmi les documents dont l'agent diplomatique doit être muni, figure le passeport qui lui permet d'établir son identité pendant son voyage et d'obtenir, pour sa personne, le respect que comportent ses hautes fonctions.²⁷

Aucun de ces auteurs ne considère le passeport diplomatique comme une condition essentielle pour bénéficier du statut privilégié, ou comme conférant à son porteur le droit de jouir des privilèges et immunités diplomatiques. Cependant, la coutume internationale veut que les titulaires de ces passeports soient traités avec une considération particulière pendant leur passage dans les Etats étrangers, ainsi qu'à leur arrivée dans le pays de leur nouvelle résidence, cela en vertu de la courtoisie internationale et non pas en vertu d'un droit découlant du document. Morton écrit : « Ce passeport ou le visa qu'il porte ne peut qu'être considéré comme nul et de nul effet par l'autorité qui ne reconnaît pas au personnage qui y prétend la qualité de diplomate ou d'agent d'un gouvernement chargé d'une mission lui assurant la jouissance de ces privilèges et immunités diplomatiques ». ²⁸ Perrenoud ajoute : « L'octroi d'un visa diplomatique n'équivaut pas à la mise au bénéfice des privilèges et immunités en Suisse. Le passeport revêtu de ce visa n'est qu'une pièce de chancellerie, un moyen de preuve de la qualité du titulaire assurant un traitement privilégié; il peut être délivré à une personne qui n'a pas qualité pour jouir des privilèges et immunités diplomatiques ». ²⁹

²⁶ Dykmans G., *Législation et Règlements Consulaires Belges*, Bruxelles, 1952, p. 129.

²⁷ Cf. De Martens, *op. cit.*, 1866, p. 73; Nys, *op. cit.*, t. II, p. 404; Patau, *op. cit.*, p. 64; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, n° 680, p. 52; Genet, *op. cit.*, t. II, p. 192; Accioly, *op. cit.*, t. II, n° 1141, p. 326; etc.

²⁸ Morton, *op. cit.*, p. 118.

²⁹ Perrenoud, *op. cit.*, p. 156.

D'autre part, les services du Protocole de la Suisse, de l'Angleterre, de la France, de la Suède et des Etats-Unis d'Amérique, que nous avons consultés, tous nous ont répondu que le passeport diplomatique ne peut être considéré dans la pratique de leur pays que comme titre d'identité et ne confère à son porteur aucun privilège; cependant, par courtoisie, déclarent ces services du Protocole, certaines facilités et attentions spéciales lui sont en général accordées par la police et les douanes.

Que le passeport diplomatique ne soit qu'un titre d'identité et ne confère à son porteur aucun privilège et immunité, si l'Etat accréditaire ne reconnaît pas au personnage qui y prétend la qualité de diplomate, cela nous est prouvé également par l'affaire Vorowski.

Les ressortissants russes Vorowski, Ahrens et Dobrikowski s'étaient rendus en Suisse à la suite d'une invitation pour participer aux délibérations de la première Conférence de Lausanne, tenue en 1922. Lors de la seconde Conférence de Lausanne, en 1923, ils ne furent pas invités, mais désireux d'y assister en curieux, ils vinrent à Lausanne et avaient obtenu, pour cela, des représentants de la Suisse en Italie et en Allemagne le renouvellement, par un visa, des passeports diplomatiques qui leur avaient été accordés pour se rendre à la première Conférence.

Arrivé à Lausanne grâce à ce visa, Vorowski y fut assassiné par un Suisse du nom de Conradi. Le gouvernement de l'U. R. S. S. prétendit alors que Vorowski bénéficiait des privilèges et immunités diplomatiques dont son passeport faisait preuve et demanda que l'assassin fût remis « au tribunal qui, d'après les lois suisses, juge les crimes politiques ».

Le 19 mai 1923, le Conseil fédéral envoya au gouvernement de l'U. R. S. S. une note dont voici un extrait : « Au moment de l'attentat la Russie n'avait pas encore été invitée à la deuxième réunion de la Conférence. L'invitation dépendait exclusivement des Puissances dites invitantes. Le Conseil fédéral se préoccupa de tirer au clair ce point qui était essentiel pour les déterminations qu'il avait à prendre. Les Puissances lui notifièrent le 4 mai, par une lettre du Secrétariat général, que M. Vorowski ne pouvait pas être considéré comme participant à la Conférence. La question de l'invitation est ainsi tranchée par l'instance seule compétente, et il restait prouvé par là que M. Vorowski n'avait pas en Suisse une mission qui dût être envisagée comme officielle. Votre délégué ne pouvait non plus prétendre au droit de se servir du courrier diplomatique, car ce droit n'appartient qu'aux missions officielles régulièrement reconnues... Conradi est entre les mains de

la justice cantonale vaudoise, qui est compétente d'après la législation suisse pour connaître de l'attentat et le juger. »³⁰

Il nous paraît ainsi, que ni le passeport, ni le visa diplomatique délivrés à Vorowski ne lui conféraient davantage, puisque celui-ci n'avait droit à aucune situation privilégiée.

D'autre part, tout gouvernement conserve la pleine liberté de refuser le visa diplomatique à toute personne, même si celle-ci est revêtue d'une mission diplomatique, si des raisons politiques ou personnelles rendent inopportune la délivrance de ce visa. C'est ainsi qu'en novembre 1926, le représentant des Etats-Unis à Berlin, appuyé par son gouvernement, refusa d'accorder à Madame Kollontai, nommée ministre de l'U. R. S. S. à Mexico, le visa qui lui permettait de se rendre à son poste en passant par les Etats-Unis; un mois plus tard, la police du port de La Havane reçut l'ordre d'empêcher le débarquement de Madame Kollontai, qui se rendait à Mexico. Cette attitude était motivée par le fait que cet agent avait organisé une intense propagande communiste alors qu'elle représentait l'U. R. S. S. en Norvège.³¹

C. — LISTE DIPLOMATIQUE.

Conformément à la pratique internationale, le chef de mission, après son arrivée dans sa nouvelle résidence, communique au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat de réception, les noms de ses collaborateurs au moyen d'une liste ou d'une notification individuelle et indique chaque arrivée ou engagement nouveau, ainsi que tout transfert ou licenciement qui pourrait survenir pendant la durée de sa mission.³² Il demande à ce ministère de porter les noms des personnes nommées sur la liste diplomatique. En règle générale, l'Etat accréditaire accuse réception de la notification de la nomination. Certains Etats cependant, expriment leur consentement par une attitude conclusive.³³

³⁰ Cité par Morton, *op. cit.*, pp. 118 et 119; Perrenoud, *op. cit.*, p. 79, note 2; cf. également p. 156.

³¹ Cité par Morton, *op. cit.*, p. 120.

³² Cf. De Martens, *op. cit.*, 1866, t. I, p. 79, note 1; Odier, *op. cit.*, p. 399; Wehberg, *op. cit.*, *Revue de droit int. et de législat. comparée*, 1926, pp. 366 et ss.; Morton, *op. cit.*, p. 23; Moos, *op. cit.*, p. 93; etc...

L'alinéa 2 de l'article 3 du projet sur les relations et immunités diplomatiques stipule : « Les membres de la mission, ainsi que les membres de leurs familles qui habitent sous le même toit et leurs domestiques, doivent être portés sur une liste qui sera remise au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ». Cf. Sandström, *op. cit.*, U.N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

³³ En Suisse, le Département politique prévoit une lettre de confirmation qui peut revêtir trois formes. Cf. *supra*, p. 89, note 3.

De son côté, le Ministère des Affaires étrangères dresse une liste où sont inscrites toutes les personnes possédant la qualité diplomatique. Cette liste est périodiquement portée à la connaissance de toutes les missions accréditées auprès de l'Etat de réception.³⁴

Cet usage repose sur des considérations d'ordre pratique. En effet, la liste diplomatique sert à faire connaître les membres d'une mission aux autres missions diplomatiques; en outre, elle sert aux exigences du cérémonial, ainsi qu'aux autorités du pays de réception pour éviter des erreurs quand il s'agit, par exemple, d'invitation à des cérémonies officielles, car il importe à l'Etat accréditaire de savoir qui elle doit inviter des membres du personnel officiel des légations; enfin, elle sert pour éviter autant que possible toute friction entre les missions diplomatiques et l'Etat de résidence.

La question qui se pose maintenant est la suivante : l'inscription sur la liste diplomatique a-t-elle un caractère constitutif, est-elle un titre justificatif de la qualité de membre d'une mission diplomatique, ou bien cette inscription n'a-t-elle qu'une valeur administrative et une utilité de contrôle ?

Wehberg ne croit pas que l'inscription sur la liste diplomatique ait une valeur juridique. Le statut privilégié, déclare cet auteur, n'est pas constitué par l'inscription du diplomate sur la liste diplomatique, ni même par la délivrance de cartes de légi-

³⁴ En Suisse, le Département politique fédéral insiste auprès des missions pour qu'il soit tenu continuellement au courant des mouvements de leur personnel et qu'il lui soit notifié, à cet effet, chaque arrivée ou engagement nouveau, de même que tout transfert ou licenciement.

Le Département politique tient constamment à jour des listes du personnel non suisse des missions diplomatiques accréditées à Berne. Sur la base de l'état nominatif complet de chaque mission, le Département politique établit deux listes du personnel des missions.

Sur la première liste, dite liste n° 1, figurent les membres de la mission appartenant au corps diplomatique et les chefs de chancellerie. Sur la deuxième liste, dite liste n° 2, figure le personnel officiel dit de deuxième catégorie, soit technique, soit manuel.

Ces deux listes sont communiquées par le Département politique à la police fédérale des étrangers, au service de la police du Ministère public de la Confédération, au service des renseignements du service de l'Etat-major général (de l'armée), à la direction de la police du Canton de Berne et à la police des étrangers de la ville de Berne; à la direction générale des douanes, au service d'information de l'administration fédérale des contributions et à la direction des finances du Canton de Berne. La liste n° 1, à l'exclusion de la liste n° 2, est encore communiquée à la division de la police du Département fédéral de justice et police, à la section des importations et exportations du Département fédéral de l'économie publique et au bureau cantonal bernois de la circulation routière. La liste des membres du corps diplomatique paraît deux fois par an, depuis 1946.

Pour plus de détails sur ces listes en Suisse, cf. Perrenoud, *op. cit.*, p. 69 et ss.; Morton, *op. cit.*, p. 164 et note 2; voir aussi Perrenoud G., *Fiches juridiques suisses*, fiche n° 831 b, pp. 3 et 4.

timation par le ministère des affaires étrangères.³⁵ Guggenheim est aussi d'avis que l'inscription des membres des légations dans les listes diplomatiques n'a pas, en Suisse, un caractère constitutif.³⁶ Parlant de la liste diplomatique, Morton déclare : « elle sert de contrôle administratif, mais n'a aucunement le caractère d'un titre justificatif de privilèges ».³⁷ Perrenoud partage le même point de vue : « Ces listes, écrit cet auteur, ont une valeur administrative et une utilité de contrôle, mais elles ne constituent pas un titre justificatif de la qualité de membre d'une mission diplomatique et, par conséquent, de bénéficiaire des prérogatives diplomatiques ; elles ne sont qu'un contrôle administratif de l'état des personnes jouissant des prérogatives diplomatiques, lequel est toujours sujet à être modifié. »³⁸ Partageant le même avis, Genet considère la liste diplomatique comme incomplète. Il déclare : « ... bien que cette liste diplomatique soit préconisée par la généralité des auteurs, il n'est pas certain qu'elle existe toujours matériellement, du moins aussi complète qu'il serait désirable ».³⁹

La pratique américaine est en ce sens. En effet, Foster écrit : « Au cours des dernières années s'est développée l'habitude d'insérer dans la Liste diplomatique, publiée mensuellement par le Département d'Etat, les noms des avocats résidant à Washington et remplissant les fonctions de conseillers de certaines Légations des pays les moins importants. Le but principal de cette insertion était de procurer ainsi aux personnages cités et à leurs femmes des invitations aux réceptions et aux thés de la Maison Blanche. »⁴⁰ En outre, dans sa pratique actuelle, le Département d'Etat américain considère que les privilèges et immunités accordés par le droit international public aux représentants diplomatiques résidant aux Etats-Unis ne sont pas limités à ceux dont les noms se trouvent inscrits dans la liste diplomatique, mais les privilèges et immunités sont généralement accordés à toutes les personnes attachées à une mission diplomatique et officiellement reconnues par le Département d'Etat.⁴¹

³⁵ Wehberg, *Avis consultatif concernant la question de l'immunité diplomatique de Solvan Vitianu* du 1^{er} janvier 1949, p. 9 ; cité par Moos, *op. cit.*, p. 95 ; cf. également, *L'exterritorialité du personnel non officiel des légations*, *Revue de dr. int. et de législat. comparée*, 1926, pp. 360 et ss.

³⁶ Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 501.

³⁷ Morton, *op. cit.*, p. 23 ; cf. également p. 164, note 2.

³⁸ Perrenoud, *op. cit.*, p. 70.

³⁹ Genet, *op. cit.*, t. I, p. 507, n° 475. Cette opinion correspond à celle de Hurst. Celui-ci déclare qu'autrefois on n'avait pas apporté le soin nécessaire à l'élaboration de la liste diplomatique, mais aujourd'hui, aucun nom n'y est admis sans de bonnes raisons. Cf. Hurst, *op. cit.*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit int.*, 1926, pp. 157 et 158.

⁴⁰ Foster W., *The Practise of Diplomacy*, Boston, 1906, p. 49 ; cité par Wehberg, *op. cit.*, p. 369, *Recueil des Cours* ; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 507, n° 475.

⁴¹ Cf. Moos, *op. cit.*, pp. 95 et 96.

De même, dans la pratique anglaise, il est admis que le fait de figurer sur la liste diplomatique n'est pas une condition nécessaire ni suffisante pour invoquer les privilèges et immunités diplomatiques; cependant, comme les tribunaux anglais s'inclinent devant la déclaration du Foreign Office que telle personne fait partie de la mission diplomatique, l'extension des privilèges et immunités dépend en définitive du gouvernement.⁴² Hurst fait remarquer que Lord Mansfield ne considère pas l'inscription dans la liste diplomatique comme une condition indispensable pour bénéficier des immunités diplomatiques.⁴³ Enfin, Lauterpacht déclare, dans son avis consultatif concernant l'affaire Vitianu, que la liste diplomatique est simplement un témoignage du consentement de l'Etat de réception.⁴⁴

Avant de terminer, notons que les Services du Protocole français et suédois considèrent aussi que l'inscription du nom du diplomate sur la liste diplomatique a seulement une valeur administrative et une utilité de contrôle.⁴⁵

De ces différentes opinions et de la pratique de ces Etats, nous pouvons conclure que l'inscription sur la liste diplomatique n'a qu'un caractère déclaratoire. Elle n'a en aucun cas la même qualité que les lettres de créance d'un chef de mission ou l'agrément préalable à sa nomination. La liste diplomatique sert essentiellement aux besoins administratifs et elle ne sert pas de légitimation pour la constitution des immunités diplomatiques. A notre avis, la qualité de membre d'une mission diplomatique a pour origine la notification de la nomination au gouvernement accréditaire, réserve faite du cas où celui-ci fera valoir son droit de refus.⁴⁶ Morton a affirmé que : « La qualité de membre d'une mission diplomatique en Suisse a pour origine l'agrément donné aux nominations par les autorités fédérales ». ⁴⁷

Signalons en terminant, qu'en 1927 la commission d'experts de la Société des Nations pour la codification du droit international public, s'est également occupée de la liste diplomatique et de ses effets juridiques. Les représentants de quelques pays ont recommandé d'accorder exclusivement les privilèges et immu-

⁴² Mouskhély, *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, 1950, p. 52, note 28.

⁴³ Hurst, *op. cit.*, *Recueil des Cours*, 1926, II, p. 157.

⁴⁴ Cité par Moos, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁵ Lettre du Ministère des Affaires étrangères françaises du 1^{er} mars 1957; Lettre du Ministère des Affaires étrangères suédois, du 22 mars 1957.

⁴⁶ Dans le même sens, Perrenoud, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁷ Morton, *op. cit.*, p. 164, note 2.

nités diplomatiques aux membres des légations qui figurent sur cette liste. Mais il n'y a pas eu accord sur ce point.⁴⁸

D. — CARTES DE LÉGITIMATION.

Il est d'usage, une fois que l'Etat de réception a donné son approbation à la nomination d'un nouveau diplomate, de délivrer à celui-ci une carte d'identité blanche, rouge, bleue, etc... (la couleur dépend de la situation de l'intéressé).

La distribution des cartes d'identité n'a pas un caractère constitutif des privilèges et immunités diplomatiques, mais elles servent simplement à légitimer le bénéficiaire auprès des autorités de l'Etat de réception, et à éviter des conflits avec la police ou d'autres autorités locales par la présentation de ces cartes.

Comme ces cartes n'ont aucun caractère constitutif, mais simplement un caractère réglementaire par rapport à l'Etat de réception, on ne trouve que rarement dans les manuels du Droit des gens et de la diplomatie une allusion à ces cartes.

La couleur de ces cartes diffère d'un Etat à un autre, et peut être modifiée si l'Etat le juge utile. En France, les chefs de missions et leur famille reçoivent du Ministère des Affaires étrangères des cartes d'identité diplomatique de couleur blanche. Les collaborateurs diplomatiques, comme les conseillers, secrétaires, attachés, etc... sont titulaires actuellement d'une carte d'identité diplomatique de couleur orange.⁴⁹ En Suisse, le Département politique fédéral délivre une carte de légitimation rose aux chefs de mission⁵⁰, au personnel diplomatique et aux chefs de chancellerie, ainsi qu'aux membres de leur famille. Les domestiques au service personnel d'un chef de mission ne reçoivent pas de carte diplomatique. Les membres du personnel dit de deuxième catégorie, ainsi que leurs femmes et leurs enfants reçoivent une carte de légitimation de couleur bleue. Ces cartes, munies de la photographie du titulaire et signées par le chef du Protocole, servent à la légitimation du bénéficiaire auprès des autorités fédérales, cantonales et municipales. Le Département politique ne délivre pas de cartes aux membres du personnel de nationalité suisse.⁵¹

⁴⁸ Cf. Société des Nations, Document C. 196, M, 70, Genève 1927, pp. 77, 235 et 247.

⁴⁹ Lettre du Ministère des Affaires étrangères françaises du 17 octobre 1956.

⁵⁰ La carte du chef de mission, de couleur rose, est entourée d'un liseré rouge; il en est de même pour celle de sa femme.

⁵¹ Perrenoud, *op. cit.*, p. 71.

E. — LIEU DE RÉSIDENCE.

En règle générale, les membres des missions diplomatiques ont toujours leur lieu de résidence dans la capitale près du gouvernement accréditaire. Cependant, il y a lieu de se demander si, pour jouir des privilèges et immunités diplomatiques, les membres des missions doivent ou non résider dans la capitale près du gouvernement accréditaire.

Sur cette question, la pratique des Etats n'est pas uniforme. Suivant la pratique de certains pays, il n'est pas nécessaire pour bénéficier du statut privilégié, que le diplomate ait sa résidence dans la capitale de l'Etat de réception. Selon la pratique de ces Etats, lorsque le gouvernement accréditaire donne son agrément à la nomination d'un nouveau diplomate, peu importe où celui-ci a son lieu de résidence, que ce soit dans la capitale, dans ses environs ou que ce soit dans une autre ville de l'Etat accréditaire, cela n'influence en rien son droit de jouir des privilèges et immunités qui lui sont reconnus par le droit international public. C'est ainsi en Suède : chaque diplomate accrédité auprès du Roi jouit de tous les privilèges et immunités dans tout le pays, que le diplomate réside à Stockholm ou dans une autre ville suédoise.⁵²

Selon la pratique d'autres pays, comme l'Angleterre ou la France, le lieu de résidence du diplomate doit être obligatoirement dans la capitale ou ses environs pour que celui-ci ait droit au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques, et ceci en vertu d'un usage établi et non pas en vertu d'une loi sur ce point.⁵³

De même, en Suisse, suivant la pratique constante du Conseil fédéral, les membres des missions diplomatiques ont l'obligation d'avoir leur résidence habituelle dans la ville fédérale ou ses environs. Le gouvernement suisse ne reconnaît pas comme membre d'une mission diplomatique accrédité auprès de lui une personne qui ne se conformerait pas à cette obligation.

Cette pratique constante souffre toutefois quelques exceptions, qui ne sont consenties cependant que pour des motifs graves lorsqu'il s'agit des diplomates eux-mêmes, et pour des motifs un peu moins sévères lorsqu'il s'agit de leurs conjoints ou de leurs enfants. Le Département politique admet que les enfants résidant en dehors de Berne pour leurs études soient considérés comme faisant ménage commun avec leurs parents. De plus, les

⁵² Lettre du Ministère des Affaires étrangères suédois, du 22 mars 1957.

⁵³ Lettre de l'ambassade anglaise à Berne, du 19 février 1957; Lettres du Ministère des Affaires étrangères français du 1^{er} mars 1957.

autorités suisses ont toujours estimé que l'âge des enfants n'était pas déterminant pour la jouissance des privilèges et immunités, mais que celle-ci dépend avant tout du degré d'indépendance des enfants à l'égard de leurs parents. Aussi, à titre exceptionnel, le Département politique admet que les femmes des membres des missions diplomatiques obligées, soit pour les études de leurs enfants, soit pour leur santé, de résider hors de la ville fédérale ou de ses environs, puissent également partager les privilèges du chef de famille.⁵⁴

⁵⁴ Cf. Règles appliquées par le Département politique fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires du 17 octobre 1947 et de 1952. Voir aussi Perrenoud, *op. cit.*, p. 72.

CHAPITRE CINQUIEME

DUREE DES PRIVILEGES ET IMMUNITES DIPLOMATIQUES

Après avoir étudié les conditions que le chef et le personnel de la mission doivent remplir pour pouvoir bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques, il importe de savoir à partir de quand et jusqu'à quel moment les diplomates ont droit au statut privilégié.

A. — COMMENCEMENT DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS.

Les internationalistes les plus éminents considèrent que les privilèges et immunités diplomatiques commencent dès le moment où le ministre public a mis pied sur le territoire de l'Etat accréditaire si sa mission a été annoncée officiellement; en tout cas au moment où il a fait connaître sa qualité par la production de son passeport ou d'autres documents dignes de foi¹; la pratique actuelle des Etats est en ce sens.

A notre avis, la remise des lettres de créance n'est qu'une formalité, parce que la nomination d'un nouveau chef de mission est toujours précédée d'un accord entre les Etats intéressés; l'usage, qui est devenu une règle obligatoire pour tous les Etats, veut que le gouvernement qui désigne un nouveau représentant obtienne au préalable l'agrément du gouvernement accréditaire.² Le voyage du nouveau représentant pour se rendre à sa nouvelle résidence est un acte officiel, et si les privilèges et immunités lui sont accordés pour lui garantir le libre accomplissement de sa mission, il n'est que logique de le protéger dès le moment où il entre dans le pays où il doit remplir sa fonction. Mais il faut bien noter que, si l'agent diplomatique jouit de certaines prérogatives dès qu'il franchit la frontière du pays où il se rend en mission, il n'aura cependant le bénéfice formel et juridique des privilèges et immunités que lorsque l'Etat accréditaire aura reçu ses lettres de créance. Sa situation, qui n'est pas jusque-là définitivement établie, deviendra, au moment de la remise de ces lettres, parfaite et hors de toute contestation.

En ce sens, Vattel déclare : « Quoique le caractère du ministre ne se développe dans toute son étendue, et ne lui assure ainsi la jouissance de tous ses droits que dans le moment où il est reconnu et admis par le souverain, à qui il remet ses lettres de créance; dès qu'il est entré dans le pays, où il est envoyé, et qu'il se fait connaître, il est sous la protection du droit des gens; autre-

¹ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 446; voir également t. II, pp. 22 et 23; Hurst, *op. cit.*, pp. 237 et ss.; Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 67; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 520; Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 497; Morton, *op. cit.*, pp. 133 et ss.; Perrenoud, *op. cit.*, pp. 227 et ss.; Heyking, *op. cit.*, p. 266; Accioly, *op. cit.*, t. II, p. 337; etc...

² Cf. *supra*, chapitre II, section III, pp. 51 et ss.

ment sa venue ne serait pas sûre. On doit, jusqu'à son arrivée auprès du prince, le regarder comme ministre sur sa parole : Et d'ailleurs, outre les avis qu'on en a ordinairement par lettres; en cas de doute, le ministre est pourvu de passeports, qui font foi de son caractère ».³

Cette thèse que nous venons de reproduire est celle de la majorité des auteurs. Cependant, il y a deux autres thèses en sens inverse : la première fait commencer les privilèges et immunités diplomatiques dès le moment où le ministre public a reçu ses lettres de créance de son gouvernement⁴; la deuxième ne lui accorde la jouissance du statut privilégié qu'à partir du moment où il présente ses lettres de créance au gouvernement accréditaire.⁵ Mais la plupart des internationalistes repoussent ces manières de voir, ainsi que les Etats dans la pratique.

D'autre part, lorsque le ministre public réside déjà dans le pays où il est appelé à exercer ses fonctions diplomatiques, il n'aura droit à jouir des privilèges et immunités qu'au moment où le gouvernement accréditaire aura donné son agrément à cette nomination.⁶

La Convention de La Havane du 20 février 1928, sur les agents diplomatiques se range, dans son article 22 à la règle généralement observée : « Les fonctionnaires diplomatiques entrent dans la jouissance de leur immunité dès le moment où ils traverseront la frontière de l'Etat où ils vont servir, et font connaître leur rang... ».⁷ De même l'alinéa 1^{er} de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques stipule : « Une personne ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques en jouira à partir du moment où elle se présente à la frontière de l'Etat accréditaire pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur son territoire, à partir du moment où sa nomination aura été notifiée au Ministère des Affaires Etrangères. »⁸ Enfin, l'alinéa 1^{er} de l'article 31 du rapport de la commission du droit international de 1957, est également dans le même sens.⁹

Lorsqu'un événement rend nécessaire la remise de nouvelles lettres de créance, comme par exemple le décès du souverain qui a nommé et accrédité l'agent, ou celui de l'Etat accréditaire, ou le changement survenu dans le rang du ministre public, les

³ Vattel, *Le droit des gens*, Vol. II, livre IV, chap. VII, paragr. 83, p. 316.

⁴ Cf. Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3^e partie, p. 67.

⁵ Travers, *op. cit.*, t. II, pp. 329 et ss.

⁶ Cf. Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 497; Hurst, *op. cit.*, p. 238.

⁷ Hudson, *op. cit.*, p. 2391.

⁸ Sandström, *op. cit.*, U. N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

⁹ Cf. Nations Unies : *Rapport de la commission du droit international*, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

privilèges et immunités du représentant diplomatique n'ont en rien affectés, au contraire, ces prérogatives restent intactes jusqu'à la présentation des nouvelles lettres de créance.¹⁰

Depuis son arrivée, et pendant toute la durée de sa mission, le ministre public jouit des privilèges et immunités diplomatiques. Cependant, il y a lieu de se demander quelle sera sa situation lorsqu'au cours de sa mission il prendra des vacances. Si l'agent diplomatique prend ses vacances en dehors de l'Etat où il est accrédité, il ne saurait revendiquer aucune situation spéciale puisque comme le dit Morton¹¹ : « aucune fonction ne la justifierait ». Mais, s'il prend ses vacances dans l'Etat accréditaire où il remplit ses fonctions, il faut distinguer, d'une part le cas de courtes vacances, d'autre part le cas de longues vacances. Dans le premier cas, l'agent diplomatique prend des vacances de quelques jours ou de quelques semaines, vacances qui pourront être considérées comme un repos, nécessaire à l'agent pour pouvoir mieux se préparer à reprendre sa charge; dans ce cas ses vacances seront considérées comme faisant partie de son temps de mission et il restera protégé par les privilèges et immunités diplomatiques. Dans le deuxième cas, si l'agent prend des vacances de plusieurs mois et est remplacé par un autre diplomate, il ne pourra plus jouir des privilèges puisqu'il ne remplit plus la fonction à laquelle sont attachés les privilèges et immunités; et si pendant ses vacances de longue durée l'Etat accréditaire lui accorde quand même le statut privilégié, il ne faut voir dans cet acte qu'une mesure de courtoisie de la part de l'Etat de résidence.

Quant aux membres du personnel officiel de la mission diplomatique, ils bénéficient des privilèges et immunités au moment où leur nomination est notifiée au gouvernement accréditaire, sous réserve de l'approbation de celui-ci.¹²

Les privilèges et immunités des membres de la famille du chef de mission et du personnel officiel naissent, comme d'ailleurs ils cessent, avec celles du chef de famille.

Enfin, dans le cas où l'Etat de réception accorde des privilèges et immunités aux membres du personnel non officiel, membres nommés et rétribués par le chef de mission ou ses collaborateurs, ils jouissent de cette situation de faveur du jour de leur entrée en charge.¹³

¹⁰ Cf. Hurst, *op. cit.*, p. 237; Morton, *op. cit.*, p. 137; Perrenoud, *op. cit.*, p. 229.

¹¹ Morton, *op. cit.*, p. 135.

¹² Cf. Hurst, *op. cit.*, p. 237; voir aussi Perrenoud, *op. cit.*, p. 228.

¹³ Cf. Travers, *op. cit.*, t. II, p. 330; Hurst, *op. cit.*, pp. 201 et ss.; Morton, *op. cit.*, p. 21.

B. — FIN DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS.

Dans la doctrine et la pratique des Etats, il est généralement admis¹⁴ que l'agent diplomatique a droit à la jouissance des privilèges et immunités jusqu'à son départ ou jusqu'à ce qu'un délai raisonnable lui ait été accordé pour quitter le pays où il a été accrédité.¹⁵

A ce sujet Vattel écrit : « Quand la commission d'un ambassadeur est finie, lorsqu'il a terminé les affaires qui l'ont amené, lorsqu'il est rappelé, ou congédié; en un mot, dès qu'il est obligé de partir, pour quelque raison que ce soit; ses fonctions cessent, mais ses privilèges et ses droits n'expirent point dès ce moment : Il les conserve jusqu'à son retour auprès du maître à qui il doit rendre compte de son ambassade. Sa sûreté, son indépendance et son inviolabilité ne sont pas moins nécessaires au succès de l'ambassade, dans le départ, que dans la venue. »¹⁶ De même Merlin disait : « Les fonctions cessent dès que le ministre a eu son audience de congé, mais les droits ne cessent que lorsqu'il est rentré, ou lorsqu'il a pu rentrer dans son pays. »¹⁷

La jurisprudence se rallie à cette manière de voir. L'affaire Dupont contre Pichon, jugée en 1805 par les tribunaux américains, le montre. En novembre 1804, Pichon, qui était jusque-là représentant de la France aux Etats-Unis, fut relevé de ses fonctions et remplacé par un autre diplomate. Dès ce moment, Pichon devait retourner en France. Mais, en mars 1805, alors que Pichon était encore aux Etats-Unis, une poursuite judiciaire fut intentée contre lui. Il soutint que son retard était motivé par la lenteur de la liquidation de ses affaires officielles et par les difficultés qu'il avait rencontrées pour son voyage par mer; il demanda en conséquence que la poursuite soit annulée. Le tribunal se contenta de ses explications et la poursuite fut écartée.¹⁸ Les tribunaux se déclarèrent dans le même sens dans l'affaire

¹⁴ Nous disons « généralement admis » parce qu'il y a outre la solution que nous donnons, qui est celle de la plupart des juristes, deux autres solutions : la première fait cesser les immunités avec la mission elle-même; la deuxième exige pour la disparition du statut privilégié que l'agent ait effectivement passé la frontière, de sorte que, s'il tarde trop, le seul moyen sera de le faire reconduire en dehors du pays.

¹⁵ Cf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 23; Hurst, *op. cit.*, p. 238; Fauchille, *op. cit.*, p. 67; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 521; Guggenheim, *op. cit.*, t. I, p. 497; Morton, *op. cit.*, pp. 135 et ss.; Perrenoud, *op. cit.*, p. 229; etc...

¹⁶ Vattel, *op. cit.*, Vol. II, liv. IV, chap. IX, paragr. 125, p. 373.

¹⁷ Cité par Hurst, *op. cit.*, p. 238; Genet, *op. cit.*, t. I, p. 521.

¹⁸ Rapporté par Hurst, *op. cit.*, p. 238.

Foucault de Moudront contre Tcheng-Ki-Tong¹⁹, ainsi que dans l'affaire Musurus Bey contre Gadban.²⁰

De ces extraits et décisions judiciaires, il ressort que les prérogatives de l'agent diplomatique restent en vigueur, même après que ces fonctions ont pris fin, pendant un temps suffisant pour lui permettre de liquider ses occupations officielles et de préparer son retour dans son pays. La durée de ce délai est laissée à l'estimation des tribunaux et du gouvernement de l'Etat de réception.²¹

En outre, les privilèges et immunités de l'agent diplomatique restent en vigueur malgré la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, et malgré la déclaration de guerre et même le commencement des hostilités, cela tant que l'agent n'a pas quitté le territoire de l'Etat de réception. Dans ces cas, il est d'usage que le gouvernement accréditaire prenne les dispositions nécessaires pour assurer à l'agent qui quitte son poste, un voyage sauf, pour sa personne, sa suite ou les archives qu'il emporte avec lui, et même il est de règle de lui garantir son retour.²²

La Convention de la Havane du 20 février 1928 sur les agents diplomatiques dispose dans son article 22 que : « ...Les immunités se conservent durant le temps que la mission est en suspens, et même une fois terminée, pour le temps qui serait nécessaire pour que le fonctionnaire diplomatique puisse se retirer avec la mission ». A l'article 25, la Convention prévoit les divers cas de fin de la mission diplomatique; le texte ajoute : « Dans les cas mentionnés plus haut, il sera accordé un terme raisonnable au fonctionnaire diplomatique, au personnel officiel de la Mission et aux familles respectives pour quitter le territoire de l'Etat, et

¹⁹ Cf. *Ibidem*, *op. cit.*, p. 239; voir également p. 178.

²⁰ Cf. Deak, *op. cit.*, p. 528.

²¹ En Suisse, les membres des missions diplomatiques dont la fonction a pris fin, jouissent encore des immunités jusqu'à ce qu'ils aient regagné la frontière ou, s'ils ne quittent pas immédiatement la Suisse, pendant un délai raisonnable, mais ne pouvant dépasser six mois. Cette facilité est étendue à la femme et aux enfants. Il en est de même à l'égard de la veuve et des parents directs d'un diplomate qui meurt en cours de mission à Berne.

Si toutefois le diplomate dont la mission a pris fin a l'intention de séjourner en Suisse un certain temps encore et à titre privé, il doit régulariser sa situation de séjour auprès des autorités du canton où il a l'intention de résider.

Cf. Morton, *op. cit.*, p. 173; Perrenoud, *op. cit.*, p. 232; voir également Perrenoud, G., *Fiches juridiques suisses*, fiche n° 831 c, p. 10 et 11; voir aussi, *Règles appliquées par le Département politique du 17 octobre 1947, et de 1952*.

²² L'alinéa 3 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques dispose que : « L'Etat accréditaire doit, même en cas de guerre, faciliter un départ aussi prompt que possible et mettre à disposition les moyens de communication nécessaires pour les parents et leur propriété. » Sandström, *op. cit.*, U.N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955; Cf. Hurst, *op. cit.*, pp. 230-236, qui étudie en détail les immunités diplomatiques en temps de guerre.

c'est le devoir du gouvernement auprès duquel le fonctionnaire était accrédité d'avoir soin que pendant tout ce temps, aucun d'eux ne soit molesté ni préjudicié dans sa personne ou dans ses biens ». ²³

A cette règle, se range aussi l'alinéa 2 de l'art. 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques qui déclare : « Quand les fonctions d'un bénéficiaire cessent, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans ses fonctions comme membre de la mission. Autrement les privilèges et immunités cesseront au moment où le bénéficiaire quitte le pays ou après qu'un délai raisonnable pour partir se sera écoulé, mais ils subsistent jusqu'à ce moment même en cas de guerre ». ²⁴

Signalons pour terminer, l'alinéa 2 de l'art. 31 du rapport de la commission du droit international qui stipule : « Lorsque les fonctions d'une personne jouissant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé pour lui permettre de partir, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, pour les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission, l'immunité ne cesse pas ». ²⁵

²³ Hudson, *op.cit.*, p. 2392 et 2393.

²⁴ Sandström, *op. cit.*, U.N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.

²⁵ Nations-Unies : Rapport de la commission du droit international, 1957, *op. cit.*, n° 9 (A/3623).

CONCLUSION

Nous connaissons maintenant quelles sont les conditions que les chefs et les autres membres des missions diplomatiques doivent remplir pour bénéficier des privilèges et immunités. Cependant ces conditions que nous avons étudiées, et classées en essentielles et non essentielles, ne sont pas le résultat d'une convention internationale, mais proviennent d'une coutume ancienne que les Etats ont toujours suivie et dont ils ont exigé le respect par les diplomates accrédités dans leur pays pour que ceux-ci puissent jouir d'un statut privilégié. Toutes ces conditions n'ont donc pour base que la pratique constante des Etats. A cause de cela, il peut arriver qu'un diplomate accrédité auprès d'un Etat étranger ne remplisse pas certaines des conditions que les Etats exigent généralement et qu'il soit mis, malgré cela, au bénéfice de tous les privilèges et immunités diplomatiques. En effet, ces conditions dépendent en définitive de l'Etat accréditaire, puisqu'il n'existe jusqu'à présent, comme nous en avons fait la remarque, aucun accord international en cette matière.

Quant au moment auquel commencent les privilèges et immunités diplomatiques, la question ne se pose plus en ce qui concerne le chef de mission, puisque la plupart des auteurs de droit international considèrent, en principe, que le ministre public commence à bénéficier du statut privilégié dès le moment où il a mis pied sur le territoire de l'Etat accréditaire, et puisque la pratique actuelle de tous les Etats est en ce sens. Cependant cette question du commencement des privilèges se pose toujours en ce qui concerne les membres subalternes des missions diplomatiques. En effet, ni l'opinion des auteurs sur ce point n'est unanime ni la pratique des Etats n'est concordante. Le membre subalterne jouit-il des privilèges et des immunités à partir de la notification de sa nomination au gouvernement accréditaire, ou bien, au moment de l'assentiment exprès ou tacite de ce dernier ? Pour résoudre ce problème plusieurs thèses ont été avan-

cées, comme nous l'avons vu au cours de notre travail, mais, jusqu'à présent aucune ne l'a définitivement emporté. Aussi, nous ne pouvons ici que formuler l'espoir qu'une solution soit apportée à cette question, ou par un accord international, ou par une prise de position expresse de chaque Etat sur ce point. Résoudre ce problème est contribuer au maintien des bonnes relations entre Etats, en évitant les désagréments et les froissements qui résultent de l'opinion divergente de l'Etat accréditant et de l'Etat accréditaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ACCIOLY, Hildebrando : *Traité de droit international public*. Trad. française de Paul Goulé, 3 tomes, Paris, 1940-1941.
- Annuaire de la Confédération suisse*. Publié par la Chancellerie fédérale.
- Annuaire de l'Institut de Droit international*.
- Annuaire Suisse de droit international*.
- AUDINET, E. : *Les traces du droit international dans l'Illiade et dans l'Odyssée*. *Revue générale de droit international public*. Paris, 1914.
- BENEZET, Jean : *Etude théorique sur les immunités diplomatiques*. Toulouse, thèse, 1901.
- BLUNTSCHLI, M. : *Le droit international codifié*. Traduct. française de M. C. Lardy. Paris, 1881.
- CALVO, Charles : *Dictionnaire de droit international public et privé*. 2 tomes, 1885.
- CAMBON, Jules : *Le diplomate*. Paris, 1925.
- CAVARE, Louis : *Le droit international public positif*. 2 tomes, Paris, 1951.
- DEAK, Francis : *Classification, immunités et privilèges des agents diplomatiques*. *Revue de Droit international et le Législation comparée*, 1928.
- DUEZ, Paul et DEBEYRE, Guy : *Traité de droit administratif*. Paris, 1952.
- DUPUIS, Charles : *Les relations internationales*. *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1924, I.
- DYKMANS, G. : *Législation et Règlement Consulaires Belges*. Bruxelles, 1952.
- FAUCHILLE, Paul : *Traité de droit international public*. Tome 1^{er}, 3^e partie, Paris, 1926.
- Feuille fédérale suisse*.
- Fiches juridiques suisses*.
- FORT-DUMANOIR, Henry : *De l'étendue de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques*. *Journal du droit international privé*, 1921, pp. 831 et ss.
- GENET, Raoul : *Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique*. 3 tomes, Paris, 1931.
- GROTIUS, Huges : *Le droit de la guerre et de la paix*. Trad. française de J. Barbeyrac. Amsterdam, 1724.

- GUGGENHEIM, Paul : *Traité de droit international public*. Genève, tome I, 1953, tome II, 1954.
- *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1949.
 - *Zustimmung des Empfangsstaates zur Anerkennung der diplomatischen Vorrechte und Befreiungen des nachgeordneten diplomatischen Personals*. Fall Vitianu. Annuaire suisse de droit international, 1950, VII.
- HACKWORTH, G. H. : *Digest of International law*. Washington, 1942, Vol. IV.
- HEDDAYA, M. : *Les immunités des agents diplomatiques*. Thèse, Lyon, 1932.
- HEYKING, Alphonse : *L'exterritorialité et ses applications en Extrême-Orient*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1925, II.
- HUDSON, Manly : *International legislation*. Washington, 1931.
- HURST, Cecil : *Les immunités diplomatiques*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1926, II.
- Journal du droit international*. Paris, 1915.
- Journal du droit international privé (Clunet)*. Paris, 1874-1914.
- LAURENT, F. : *Le droit civil international*. 8 volumes, 1880-1881.
- Listes des membres du Corps diplomatique*. Publiées par le Département politique fédéral.
- LISBOA, H. C. R. : *Exterritorialité et immunités des agents diplomatiques*. Revue de droit international et de Législation comparée, 1899.
- MALEZIEUX, R. et ROUSSEAU, J. : *La Constitution de la IV^e République*. Troisième édition, Paris, 1955.
- MARTENS, Charles (de) : *Le guide diplomatique*. Quatrième édition, entièrement refondue par l'auteur, avec la collaboration de Ferdinand de Wegmann, 2 volumes, Paris-Leipzig, 1851.
- *Le guide diplomatique*. Cinquième édition, entièrement refondue par M. F. H. Geffeken, Leipzig, 1866.
- MARTENS, G. F. (de) : *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*. 2 vol. Paris, 1864, deuxième édition.
- Mémoire relatif à la codification du droit international en matière de relations et immunités diplomatiques*. Nations Unies, document A/CN.4/98, 21 février 1956, rédigé par le Secrétariat.
- MONTESQUIEU, Charles (de) : *De l'esprit des lois*, 1748.
- MORTON, Charles : *Les privilèges et immunités diplomatiques*. Lausanne, 1927.
- MOOS, Lothar Robert : *Die umstrittene Frage der Entstehung und Rechtswirkung der diplomatischen Immunität beim offiziellen, nachgeordneten Gesandtschaftspersonal und ihre Bedeutung im Prozess Vitianu*. Bâle, 1955, thèse.
- MOUSKHELY, Michel : *L'immunité diplomatique s'étend-elle aux personnes faisant partie de la suite du ministre ?* Revue générale de droit international public, Paris, 1950.

- NATIONS UNIES : *Rapport de la commission du droit international sur les travaux de sa neuvième session du 23 avril au 28 juin 1957. Assemblée générale. Documents officiels : Douzième session, supplément n° 9 (A/3623).*
- NOEL-HENRY : *Une nouvelle critique de la fiction d'exterritorialité des diplomates.* Journal du droit international privé, 1927.
- NYS, Ernest : *Le droit international. Les principes, les théories, les faits.* 3 volumes, Bruxelles, 1912.
- ODIER, P. G. : *Des privilèges et immunités des agents diplomatiques en pays de Chrétienté.* Paris, 1890.
- PATAU, Paul : *De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires.* Toulouse, 1910, thèse.
- PERRENOUD, Georges : *Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des Organisations internationales en Suisse.* Lausanne, 1949.
- PHAROS : *Les Archives Internationales,* Paris.
- PRAAG, L. (Van) : *Juridiction et droit international public.* La Haye, 1915.
- PRADIER-FODERE, P. : *Cours de droit diplomatique.* Deuxième édition, 2 vol., Paris, 1899.
- Recueil des Traités.* Nations Unies, 1947.
- Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse.*
- REDSLOB, Robert : *Histoire des Grands Principes du droit des gens. Depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre.* Paris, 1923.
- Règles appliquées par le Département politique fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires,* du 17 octobre 1947.
- Règles appliquées par le Département Politique fédéral en matière d'immunités et privilèges diplomatiques et consulaires,* 1952.
- Règlement protocolaire,* Approuvé par le Conseil fédéral le 2 novembre 1948.
- Règlement protocolaire,* Approuvé par le Conseil fédéral le 24 février 1953.
- Revue de Droit international et de Législation comparée.*
- Revue générale de droit international public,* Paris.
- SANDSTRÖM, A. E. F. : *Relations et immunités diplomatiques.* Rapport (projet de codification) présenté par..., rapporteur spécial de la Commission du droit international. U.N. doc. A/CN. 4/91, 21 avril 1955.
- SATOW, Ernest : *A guide to diplomatic practice.* Troisième édition, Londres, 1932. Quatrième édition, Londres, 1957.
- SAUSER-HALL, G. : *Guide politique suisse.* Lausanne, sixième édition, 1956.
- SERRES, Jean : *Manuel pratique de protocole.* Nouvelle édition, Paris, 1952.
- STUART, Graham : *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires.* (Extrait du Recueil des Cours), Paris, 1935.
- SZILASSY, J. (Baron de) : *Traité pratique de diplomatie moderne.* Paris, 1928.
- TRAVERS, Maurice : *Le droit pénal international.* Paris, 1921, t. II.

- VATTEL, E. (de) : *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Londres, 1758. Edition Carnegie, 1916.
- VERDROSS, Alfred : *Völkerrecht*, 1^{re} édition, Berlin 1937; 2^e édition, Vienne 1950.
- WALINE, Marcel : *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 6^e édit., 1950.
- WECK, René (de) : *La représentation diplomatique de la Suisse*. Paris, 1911.
- WEHBERG, Hans : *L'exterritorialité du personnel non officiel des légations*. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1926.
- WHEATON, Henry : *Eléments du droit international*. Leipzig-Paris, 1848.
- YEH, Sao-liang : *Les privilèges et les immunités des agents diplomatiques à l'égard des Etats tiers*. Paris, 1938, thèse
-

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE PREMIER. — GÉNÉRALITÉS	9
A. <i>Introduction historique</i>	10
B. <i>Fondement des privilèges et immunités diplomatiques</i>	15
C. <i>Personnes bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques</i>	19
1. Le chef de mission	19
2. Le personnel officiel de la mission	21
3. Le personnel non officiel de la mission	22
4. Les membres de la famille du chef de mission et du personnel officiel et non officiel	24
CHAPITRE DEUXIEME. — LES CONDITIONS ESSENTIELLES D'ADMISSION AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES POUR LE CHEF DE MISSION	27
SECTION I. : <i>Choix et nomination de l'agent diplomatique</i>	28
A. Choix de l'agent diplomatique	28
1. Naissance	29
2. Fortune	31

3. Mérite personnel	31
4. Nationalité	31
5. Age	32
6. Religion	32
7. Sexe	33
B. Nomination de l'agent diplomatique	35
SECTION II : <i>La lettre de créance</i>	36
1. Généralités	36
2. Forme de la lettre de créance	37
3. Quelques exemples de lettres de créance	37
a) Lettre de Chancellerie	37
b) Lettre de Cabinet	38
c) Lettre de ou pour présidents de République	39
d) Lettre de créance suisse	40
e) Lettre de créance brésilienne	41
4. Lettre de créance des chargés d'affaires	41
Exemple	42
5. Bulle de l'envoyé du Pape	42
6. Réponse éventuelle à la lettre de créance	44
7. Hypothèses de renouvellement des lettres de créance	45
a) Cas où le chef d'Etat qui a nommé et accrédité l'agent diplomatique meurt, abdique ou est renversé par une révolution	46
b) Même cas s'agissant du chef d'Etat accrédité taire	47
c) Cas de nouveau Pontificat	48

d) Cas de changement dans le rang de l'agent diplomatique en cours de mission	48
e) Cas des agents diplomatiques intérimaires ..	49
f) Cas de changement du Ministre des Affaires étrangères	50
8. Souverain mineur	50
SECTION III : <i>L'agrération</i>	51
1. Généralités	51
2. Formalités de l'agrération	52
3. Refus de l'agrération	53
a) Refus général ou absolu.	
b) Refus spécial ou particulier.	
4. Le motif de refus doit-il être indiqué par l'Etat qui refuse ?	55
5. Quelques exemples de refus d'agrération	57
a) Exemples historiques	57
b) Affaire Canning	59
c) Affaire Keily	60
d) Affaire Blair	61
e) Affaire Catalini	61
f) Affaire West	63
g) Affaire Dupuy	63
h) Affaire Kennan	64
i) Affaire syro-américaine	64
SECTION IV : <i>L'audience de réception</i>	64
1. Généralités	64
2. Arrivée de l'agent diplomatique	65

3. Cérémonial de l'audience de réception	66
a) Réception de l'agent diplomatique de 1 ^{re} classe	67
b) Réception de l'agent diplomatique de 2 ^e classe	67
c) Réception de l'agent diplomatique de 3 ^e et 4 ^e classes	68
4. Usages suisses	68
5. Usages britanniques	70
6. Usages américains	72
7. Usages en U. R. S. S.	72
8. Usages au Vatican	73
9. Discours d'audience	80
10. Quelques exemples de discours d'audience	82

CHAPITRE TROISIEME. — LES CONDITIONS ESSENTIELLES
D'ADMISSION AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS POUR LE PER-
SONNEL DE LA MISSION; AFFAIRE VITIANU

87

SECTION I. : *Les conditions essentielles d'admission aux
privilèges et immunités pour le personnel de la mis-
sion*

88

1. Choix du personnel de la mission	88
2. Nomination du personnel de la mission	88
3. L'agrément est-il exigé pour le personnel de la mission	92
4. Droit d'examen de l'Etat accréditaire	93
5. La nomination doit être de bonne foi	94
6. Droit de refus	95

SECTION II : <i>Affaire Vitianu</i>	97
1. Les faits	97
2. Négociations de conciliation	99
3. Questions débattues lors des débats au fond ..	100
4. Le problème de l'immunité diplomatique de Vitianu	100
a) Le point de vue roumain	101
b) Le point de vue suisse	101
5. Sentence	105
6. Pratique des Etats	105
a) Colombie	106
b) Espagne	106
c) Etats-Unis d'Amérique	106
d) France	106
e) Grande-Bretagne	107
f) Italie	107
g) Pays-Bas	108
h) Suède	108
i) Tchécoslovaquie	108
j) Turquie	108
k) U. R. S. S.	109
l) Uruguay.	109

CHAPITRE QUATRIEME. — LES CONDITIONS NON ESSEN- TIELLES D'ADMISSION AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS POUR LE CHEF ET LE PERSONNEL DE LA MISSION	111
A. <i>Nationalité de l'agent diplomatique</i>	112
B. <i>Passeport diplomatique</i>	118

C. <i>Liste diplomatique</i>	124
D. <i>Cartes de légitimation</i>	128
E. <i>Lieu de résidence</i>	129
CHAPITRE CINQUIEME. — DURÉE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES	
A. <i>Commencement des privilèges et immunités</i>	132
B. <i>Fin des privilèges et immunités</i>	135
CONCLUSION	139
BIBLIOGRAPHIE	141
